

Die Peacekeeping-Krise der Vereinten Nationen: ein Überblick über die Debatte

Tull, Denis M.

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Tull, D. M. (2010). *Die Peacekeeping-Krise der Vereinten Nationen: ein Überblick über die Debatte*. (SWP-Studie, 1/2010). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-261407>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Denis M. Tull

Die Peacekeeping-Krise der Vereinten Nationen

Ein Überblick über die Debatte

S 1
Januar 2010
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

Die Studie gibt ausschließ-
lich die persönliche Auf-
fassung des Autors wieder

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2010

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Die Überdehnung des VN-Peacekeepings
7	Personalstellende Länder
8	Mangelnde Kapazitäten im VN-Hauptquartier
9	<i>Die Debatte zur Reform von Friedenssicherung innerhalb der Vereinten Nationen</i>
9	Finanzielle Engpässe
11	Ursachen der Peacekeeping-Krise
11	Umfassende Mandate
12	Konzeptionelle Grauzonen
13	Die Uniformität internationaler Interventionspolitik
14	Peacekeeping als Politikersatz: mit Blauhelmen nach Konflikten werfen
16	Implikationen der Krise für Prinzipien, Konzepte und Mandate
16	Die drei Prinzipien der VN-Friedenssicherung
18	Welche Mandatsaufgaben für VN-Missionen und welche nicht?
19	Der Schutz der Zivilbevölkerung
20	Die Ausdehnung staatlicher Autorität
23	Partnerschaftliches Peacekeeping
24	Die VN-Kooperation mit der AU
26	Die Grenzen der EU-VN-Partnerschaft
28	Fazit und Empfehlungen
30	Abkürzungsverzeichnis

*Dr. Denis M. Tull ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der
Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika*

Die Peacekeeping-Krise der Vereinten Nationen Ein Überblick über die Debatte

Die Anzeichen, dass VN-Friedenssicherung auf eine Krise zusteuert, haben sich spätestens 2008 bestätigt. Der Leiter der Hauptabteilung für Friedenseinsätze erklärte, VN-Friedenssicherung stehe (wieder einmal) am Scheideweg. Auslöser der Krisenstimmung waren der drohende Zusammenbruch und die Stagnation von VN-gestützten Friedens- und Stabilisierungsprozessen in Haiti, Tschad und Libanon. Ihre schwärzeste Stunde erlebten die VN 2008 in der Demokratischen Republik Kongo, wo der Friedensmission MONUC nur knapp der endgültige Verlust ihrer Glaubwürdigkeit erspart blieb. Auf die Gefahr hin, VN-Friedenssicherung noch weiter in Bedrängnis zu bringen, forderte der VN-Sicherheitsrat Anfang 2009 den VN-Generalsekretär auf, vorläufige Planungen für die Entsendung einer Friedensmission nach Somalia aufzunehmen, um die Mission der Afrikanischen Union (AU) abzulösen.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Krise und knapp zehn Jahre nach dem wegweisenden Brahimi-Bericht zur Reform von VN-Peacekeeping hat innerhalb der Weltorganisation erneut eine Debatte um die Zukunft von VN-Friedenssicherung begonnen. Die Krise ist daher auch eine Chance, Friedenssicherung effektiv und zukunftsfähig zu machen und die primäre Zuständigkeit der VN für die Wahrung von Sicherheit und Frieden auf globaler Ebene zu festigen. Auf diese Diskussion bezieht sich der Verfasser dieser Studie, wenn er Hintergründe, Ursachen und Implikationen der Krise des VN-Peacekeeping erläutert. Vor allem Einsätze in Afrika werden dabei in den Blick genommen, denn dort sind seit 2005 rund Dreiviertel aller weltweit eingesetzten Blauhelme stationiert. Dennoch wäre es verfehlt, allein von einer »afrikanischen Krise« zu sprechen. Weil die VN auf diesem Kontinent stark beansprucht werden, entwickeln sich die dortigen Schwierigkeiten auch zu einem Problem von VN-Peacekeeping allgemein.

Die Krise wird meist als Überdehnung interpretiert: Friedensmissionen, Peacekeeper und Kosten hätten sich vervielfacht und damit die VN an den Rand ihrer Kapazitäten gebracht. Zwischen 2003 und 2008 stieg die Zahl des autorisierten Personals von 56 315 auf über 112 000 Personen, das Peacekeeping-Budget von 2,5 auf 7,7 Milliarden US-Dollar. Allerdings liegt die

durchschnittliche Personalstärke aller VN-Missionen mehr als 20% unter ihrer mandatierten Sollstärke.

Das Stigma der Wirkungslosigkeit oder gar des Scheiterns ist auch eine Folge immer ehrgeizigerer Ziele. Aufgaben wie der Schutz von Zivilisten und die Stärkung staatlicher Autorität in kollabierten Staaten tragen zur Überforderung bei. Da die Leistungen der VN-Missionen fast zwangsläufig hinter den formulierten Aufgaben zurückbleiben, besteht die Gefahr, dass VN-Friedenssicherung pauschal diskreditiert wird. Dabei wird übersehen, dass die VN in der Regel erfolgreichere und effizientere Konfliktbearbeitung leisten als andere Organisationen und Bündnisse wie etwa die Nato oder Koalitionen der Willigen.

Die jüngsten Rückschläge haben Spannungen in den VN ausgelöst: zwischen Sekretariat, Sicherheitsrat, den wichtigsten Beitragszahlern und den größten Truppenstellern. Der bislang bestehende Konsens über Sinn, Zweck und Aufgaben von Missionen und nicht zuletzt über die Lastenverteilung innerhalb der VN wird brüchiger. Dies lässt nichts Gutes hoffen, denn der hohe Bedarf an VN-Friedenssicherung wird in absehbarer Zeit nicht geringer werden.

Die außerordentlich großen und schwierigen Missionen in Kongo und Sudan haben die Krisendiskussion aufflammen lassen – und damit auch die Debatte über Reformbedarf. Ließen sich in diesen Ländern Fortschritte erzielen, würde dies das Ausmaß der Probleme zunächst relativieren. Die Krise reicht jedoch tiefer. Die VN-Mission in Tschad und die Planungen für eine VN-Mission in Somalia sind Beispiele für die Tendenz des VN-Sicherheitsrats, Peacekeeping mit politischen Lösungen zu verwechseln und Blauhelm-Missionen zu entsenden, die von vornherein zum Scheitern verurteilt sind. Konfliktprävention und eine aktive Krisendiplomatie, wie sie in Kenia (2007/08) und im Kongo (Ende 2008) praktiziert wurden, sind häufig effizienter und aussichtsreicher, als auf eine Konfliktlösung durch die Präsenz von Blauhelmen zu hoffen.

Anknüpfungspunkte für einen Ausweg aus der Krise bieten zunächst die Empfehlungen des Brahimi-Berichts aus dem Jahr 2000. Das Rad muss nicht neu erfunden werden, wenn es darum geht, präzise und realistische Mandate zu entwerfen. Gleiches gilt für die Grundsätze, dass Mandate und Ressourcen in einem angemessenen Verhältnis stehen müssen und ein tragfähiger Friedensprozess Voraussetzung für Friedenssicherung ist. Will man außerdem verantwortungsvoll mit den öffentlichen Erwartungen

umgehen, ist es notwendig, sich wieder auf Brahimis Empfehlungen zu besinnen.

In dieser Debatte sollten die konzeptionellen Grundlagen geklärt werden, was im Übrigen längst überfällig ist. Schlüsselkonzepte wie »robuste Friedenssicherung« und »Schutz der Zivilbevölkerung« müssen präzisiert werden. Wie sollen sie operativ umgesetzt werden? Welche Konsequenzen haben sie für laufende Einsätze? Solange diese Fragen nicht beantwortet sind, werden keine noch so ausgefeilten institutionellen Reformen und kein noch so großer Aufwuchs an Personal und Ressourcen VN-Friedenssicherung wirkungsvoller machen.

Als drittgrößter Beitragszahler zur VN-Friedenssicherung sollte die Bundesrepublik sich aktiv an der Reformdebatte beteiligen. Diese sollte auch zum Anlass genommen werden, die direkte deutsche Beteiligung an VN-Missionen mit der VN-freundlichen Rhetorik in Einklang zu bringen, die alle im Bundestag vertretenen politischen Parteien pflegen. Eine stärkere deutsche und europäische Mitwirkung würde VN-Friedenssicherung verbessern, sei es durch spezielle logistische Unterstützung, sei es durch ziviles Personal und Polizei. Die Debatte sollte allerdings nicht von Kontroversen über deutsche Auslandseinsätze überlagert werden, die im Rahmen von EU und Nato geführt werden und gemeinhin deutlich gefährlicher, teurer und politisch umstrittener sind.

Die Überdehnung des VN-Peacekeepings

Die Überdehnung der VN-Kapazitäten ist das sichtbarste Symptom für die aktuelle Krise der VN-Friedenssicherung.¹ Die Zahl der Missionen, die in einem Jahr stattfanden (rund 15), ist seit 2003 relativ konstant geblieben, die Personalstärke dagegen hat sich im selben Zeitraum mehr als verdoppelt. Im August 2009 waren weltweit 80 685 Soldaten als Blauhelme im Einsatz. Hinzu kamen 12 193 Polizisten, 2206 Militärbeobachter und 5750 internationale zivile Mitarbeiter.² Zwar wurden einige Missionen beendet (so Sierra Leone 2005, Burundi 2006), doch wirkte sich dies kaum entlastend aus, weil neue hinzukamen und vor allem bestehende vergrößert wurden: Das Personal der Mission im Libanon wurde versiebenfacht, in Darfur vervierfacht, die Kongo-Mission wurde um 3000 Soldaten aufgestockt. Neue Missionen wurden nach Osttimor, Nepal und Tschad/Zentralafrikanische Republik entsandt.³ Aufgrund ihrer Personalstärke und logistischen Anforderungen (Transport, Infrastruktur) verschlingen die vier Missionen im Kongo, Tschad und Sudan (Darfur und Nord-Süd) zusammen rund 63% des gesamten VN-Peacekeeping-Budgets. Auch hieran lässt sich ablesen, dass sich die Debatte um die VN-Friedenssicherung an wenigen, wenngleich sehr großen Missionen entzündet hat. Der steigende weltweite Bedarf an Friedensmissionen hat zu einer Überbeanspruchung auf drei Ebenen des VN-Systems geführt: hinsichtlich der personalstellenden Länder, des Hauptquartiers in New York und der finanziellen Belastungen.⁴

Personalstellende Länder

Die wachsende Nachfrage nach Missionspersonal strapaziert die Kapazitäten jener Länder, die bereit sind, Truppen und Polizeikräfte zur Verfügung zu stellen. Dies ist ein strukturelles Problem, denn die VN sind von den Beiträgen einer relativ kleinen Zahl von Ländern abhängig, vor allem aus Asien und Afrika, die ihre Belastungsgrenze erreicht haben. Zehn Länder stellten im Jahr 2008 mehr als 61% der VN-Blauhelme. Der Anteil der drei wichtigsten Truppenstellerländer (Pakistan, Bangladesch und Indien) lag bei knapp 33%. Die Staaten Afrikas und Asiens trugen 75% des gesamten Bedarfs an Militär. Gemessen an der regionalen Herkunft entspricht die Zusammensetzung des entsandten Polizeipersonals weitgehend diesem Muster.⁵ Hingegen leisten weder westliche Industrienationen noch die fünf ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrats signifikante personelle Beiträge zu VN-Missionen. Letztere stellen knapp 5% aller Soldaten, Militärbeobachter und Polizisten, davon China (2147 Blauhelme) und Frankreich (2021 Blauhelme) mehr als die Hälfte.⁶ Die westlichen Industriestaaten haben seit den frühen 1990er Jahren ihre direkte militärische Beteiligung an VN-Missionen deutlich reduziert. Zudem konzentrieren sich ihre personellen Beiträge auf wenige Missionen, die als politisch oder strategisch bedeutsam gelten. Zeitweise waren 76% des deutschen Militärs, das an VN-Missionen teilnimmt, in der UNIFIL-Mission in Libanon aktiv. Im Falle Italiens waren es sogar 98%.⁷

1 »UN Forces Might Be Stretched to Limit, Warns Chief Peacekeeper«, in: *Financial Times*, 24.2.2009; »In Peacekeeping, a Muddling of the Mission«, in: *New York Times*, 11.2.2009; »UN Considers What Future Holds for Its Thin Blue Line«, in: *Financial Times*, 4.8.2009.

2 United Nations, Department of Peacekeeping Operations, *United Nations Peacekeeping Operations*, Background Note, 30.10.2009, <www.un.org/Depts/dpko/dpko/bnote010101.pdf>.

3 William J. Durch, *Peace and Stability Operations. Challenges and Opportunities for the Next U.S. Administration*. Testimony before the Subcommittee on International Operations and Organizations, Democracy and Human Rights Committee on Foreign Relations, United States Senate, Washington, D.C., 23.7.2008, S. 3.

4 Vgl. hierzu im Folgenden Center on International Cooperation, *Building on Brahimi. Peacekeeping in an Era of Strategic*

Uncertainty, New York 2009, S. 5–7.

5 Center on International Cooperation, *Annual Review of Global Peace Operations*, New York 2009, S. 139ff.

6 Großbritannien: 268, Russland: 366, USA: 84. Quelle: United Nations, Department of Peacekeeping Operations, *Ranking of Military and Police Contributions to UN Operations*, 30.9.2009, <www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2009/sept09_2.pdf>.

7 Alex J. Bellamy/Paul D. Williams, »The West and Contemporary Peace Operations«, in: *Journal of Peace Research*, 46 (Januar 2009) 1, S. 44.

Uniformiertes Personal (Militär, Polizei, militärische Beobachter) in den größten VN-Friedensmissionen

VN-Friedensmission	Mandatiert	Entsendet
African Union/UN Hybrid Operation in Darfur (UNAMID)	25 987	18 810
UN Organization Mission in the DR Congo (MONUC)	22 016	18 638
UN Mission in Liberia (UNMIL)	16 115	11 516
UN Interim Force in Lebanon (UNIFIL)	15 000	12 235
UN Mission in the Sudan (UNMIS)	10 715	9723
UN Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH)	9167	9123
UN Mission in the Central African Republic and Chad (MINURCAT)	5525	2623
UN Operation in Côte d'Ivoire (UNOCI)*	7450	7854

* Die Truppenreduzierung der UNOCI ist noch nicht abgeschlossen.

Quelle: United Nations, Department of Peacekeeping Operations, *UN Missions Summary of Military and Police*, 31.8.2009, <www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2009/aug09_4.pdf>.

Weil es an Personal mangelt, erreichen Missionen ihre mandatierte Truppenstärke häufig nicht oder erst sehr spät. Im Durchschnitt fehlen rund 20% militärisches Personal, bei Polizei und zivilen Mitarbeitern liegt diese Quote bei 34%.⁸

So wartete MONUC im Kongo mehr als neun Monate auf 3000 zusätzliche Soldaten und Polizisten, die bereitzustellen der VN-Sicherheitsrat Ende 2008 verfügt hatte. Die Personalstärke von MINURCAT im Tschad lag im August 2009 – acht Monate nach Missionsbeginn – nicht einmal halb so hoch wie vorgesehen. UNAMID standen im August 2009 nur 69% des autorisierten Truppenkontingents und sogar nur 45% der Polizisten zur Verfügung.⁹

Zum Personalmangel kommt die Knappheit von Ausrüstung und Logistik wie Feldhospitale, Land- und Lufttransport und sogenannte Force Multiplier (etwa Helikopter), ohne die Mandate schlicht nicht erfüllt werden können. Beispielsweise wartete UNAMID zwei Jahre vergeblich auf 18 Hubschrauber. Fehlen diese Kapazitäten, sind VN-Missionen nicht in der Lage, in riesigen Gebieten wie im Sudan und im Kongo zu patrouillieren, die Zivilbevölkerung zu schützen, schnell auf Gewalteskalationen zu reagieren und die Sicherheit der Peacekeeper zu gewährleisten. Die Engpässe haben wiederum Folgen für die Truppen-generierung. Verständlicherweise zögern potentielle

Truppensteller, ihre Soldaten den schlechten Einsatzbedingungen auszusetzen.

Mangelnde Kapazitäten im VN-Hauptquartier

Mit der beschriebenen rasanten Ausweitung von VN-Missionen und -Personal konnten die personellen Kapazitäten im New Yorker Hauptquartier nicht Schritt halten, das die Missionen steuert und begleitet. Zwar wurde das Sekretariat umorganisiert und das Department of Field Support (DFS) gegründet, das die Logistik- und Verwaltungsaufgaben für Missionen übernahm.¹⁰ Dennoch sind die beiden Abteilungen nicht imstande, die Missionen vor Ort institutionell, logistisch und politisch angemessen zu unterstützen. In der für Polizei zuständigen Abteilung im Hauptquartier beispielsweise arbeiten 27 Personen. Infolge der dramatisch gestiegenen Beteiligung von Polizisten an VN-Missionen (1995: 1170, 2009: 12 212) kommen auf einen Beamten in New York 630 Polizisten im Einsatzgebiet.¹¹ Beim militärischen Personal beträgt dieses Verhältnis 1:1000 (Nato: 1:18), obwohl im DFS personell aufgestockt wurde.¹² Während es im gesamten DPKO nur knapp 50 Stabsoffiziere gibt, bestand allein die Strategic Military Cell, die die EU für die

⁸ United States Government Accountability Office, *United Nations Peacekeeping. Report to the Committee on Foreign Relations*, United States Senate, Washington, D.C., 18.12.2008, S. 22.

⁹ Quelle: United Nations, Department of Peacekeeping Operations, *Current Operations*, <www.un.org/Depts/dpko/dpko/currentops.shtml>.

¹⁰ Vgl. Thorsten Benner/Philipp Rotmann, »Operation Blauhelmreform«, in: *Vereinte Nationen*, (2007) 5, S. 177–182.

¹¹ *Strengthening the Capacity of the UN to Manage and Sustain Peacekeeping Operations*, Report of the Secretary-General, New York, 3.2.2009, S. 29, <<http://reformtheun.org/index.php?module=uploads&func=download&fileId=3618>>.

¹² Center on International Cooperation, *Building on Brahimi* [wie Fn. 4], S. 42.

Die Debatte zur Reform von Friedenssicherung innerhalb der Vereinten Nationen

Vor dem Hintergrund einer überlasteten VN-Friedenssicherung setzte 2008 eine lebhafte Debatte über Reformforderungen ein. Sie ist ein lose strukturierter Diskussions- und Entscheidungsprozess, der sich aus verschiedenen Initiativen zusammensetzt und sich noch über einige Zeit hinziehen wird. Es handelt sich also nicht um eine überstürzte Reform, sondern um einen mittelfristigen Vorgang, an dem alle Akteure in der VN-Friedenssicherung teilnehmen können. Ähnlich wie der vom sogenannten Brahimi-Bericht aus dem Jahr 2000 ausgelöste Reformprozess berührt auch diese Debatte in einem umfassenden Sinn alle Aspekte der VN-Friedenssicherung (Kapazitäten, Ressourcen, Finanzen, Mandate, Strategien).

Ein zentraler Akteur dabei ist das VN-Department of Peacekeeping Operations (DPKO) selbst. Im Juli 2008 legte es mit dem Papier *A New Partnership Agenda: Charting the New Horizon for UN Peacekeeping* eine substantielle Bestandsaufnahme vor, in der es aus seiner Sicht die Dilemmata der VN-Friedenssicherung beschrieb. Bereits im Januar 2008 hatten Frankreich und Großbritannien im VN-Sicherheitsrat gemeinsam den Anstoß zu einer Reformdiskussion gegeben. Sie sollte zentrale und wiederkehrende Herausforderungen der VN-Friedenssicherung zum Gegenstand haben. Der Sicherheitsrat erklärte

sich bereit, einen regelmäßigen Dialog mit dem VN-Sekretariat sowie intensivere Konsultationen mit den truppenstellenden Ländern zu unterhalten. Auf diese Weise sollen glaubwürdige und umsetzbare Mandate für Friedensmissionen entworfen werden. Ein erstes konkretes Ergebnis dieser Diskussion ist die Aufnahme sogenannter Benchmarks in Resolutionen, die Friedensmissionen mandattieren. Das bedeutet, dass konkrete Ziele und Maßstäbe benannt werden, anhand derer sich die Performanz von Friedensmissionen beurteilen lässt. Zudem wurde die Arbeitsgruppe des Sicherheitsrats zum Thema VN-Friedenssicherung unter japanischem Vorsitz wiederbelebt. Sie legte den Schwerpunkt ihrer Diskussionen auf den Dialog mit den truppenstellenden Ländern und die Lücke zwischen Aufgaben und Implementierung der Mandate. Am 5. August 2009 schließlich fand im Sicherheitsrat eine öffentliche Debatte über VN-Friedenssicherung statt. Die Teilnehmer bekundeten ihren politischen Willen, umfassende Maßnahmen zu ergreifen, um die Leistungsfähigkeit von VN-Friedenssicherung zu verbessern (vgl. *Statement by the President of the Security Council*, S/PRST/2009/24, 5.8.2009).

Begleitung der UNIFIL-Mission im DPKO installierte, aus 33 Offizieren. Verglichen mit anderen Organisationen stehen der VN also viel zu wenig Mitarbeiter zur Verfügung.¹³

Die Personalknappheit beeinträchtigt die Informations- und Entscheidungsprozesse zwischen VN-Sekretariat, VN-Sicherheitsrat und Truppenstellern. Entscheidungen verzögern sich, die Mitarbeiter im Einsatzgebiet werden entmutigt. Weil die Zentrale in New York so schwach besetzt ist, erhalten die Missionen nicht die nötige politische Aufmerksamkeit und Unterstützung. Unter diesen Bedingungen ist es illusorisch, 18 komplexe Friedensmissionen und ein weiteres Dutzend politischer und Peacebuilding-

Missionen gleichzeitig angemessen politisch zu begleiten und ihnen Rückendeckung zu geben.¹⁴

Finanzielle Engpässe

VN-Friedenssicherung gerät immer mehr auch in eine Finanzkrise. 2008/09 erreichte das Peacekeeping-Budget der VN eine Rekordhöhe von 7,8 Milliarden US-Dollar,¹⁵ was bedeutet, dass es in zehn Jahren um 50% erhöht wurde. Die finanziellen Beiträge der VN-Mitgliedstaaten sind jährlich fixiert, aber deren Zahlungsmoral lässt zu wünschen übrig. Die USA als

¹³ Ronald Hatto, »UN Command and Control Capabilities. Lessons from UNIFIL's Strategic Military Cell«, in: *International Peacekeeping*, 16 (2009) 2, S. 190f.

¹⁴ Dem Missstand könnte leicht abgeholfen werden, wenn die VN-Vollversammlung 152 neue Stellen im Department of Peacekeeping Operations (DPKO) und im Department of Field Support (DFS) bewilligte.

¹⁵ Dies entspricht weniger als 1% der weltweiten Militärausgaben.

größter Geber beispielsweise sind mit 2,2 Milliarden US-Dollar im Verzug.¹⁶ Diese Zahlungsrückstände sind nicht nur politisch motiviert oder der mitunter berechtigten Skepsis gegenüber dem Management in den VN geschuldet.¹⁷ Sie stehen auch im Zusammenhang mit den finanziellen Belastungen, welche die USA und andere Industrienationen bei ihrem militärischen Engagement in Operationen der Nato oder EU schultern müssen. Polen etwa hat angekündigt, seine Truppen aus mehreren VN-Missionen (Golan, Libanon und Tschad) zurückzuziehen.¹⁸ Hinzu kommen Investitionen westlicher Staaten in regionale Sicherheitsorganisationen. Die G8 beschlossen im Jahr 2002 einen Afrika-Aktionsplan, der vorsieht, bis 2010 rund 75 000 afrikanische Peacekeeper auszubilden und die institutionellen und militärischen Fähigkeiten der Afrikanischen Union zu verbessern. Weil das VN-Peacekeeping-Budget auf einen historischen Höchststand kletterte, wächst der politische Druck, lange laufende Missionen herunterzufahren, um Ressourcen für andere frei zu machen. Oft wird allerdings nicht hinreichend geprüft, ob die politischen Rahmenbedingungen in den Einsatzländern einen solchen Rückzug überhaupt erlauben. In Liberia, Haiti und Osttimor zwang der verfrühte Abzug von Blauhelmen den VN-Sicherheitsrat, aufs Neue Friedensmissionen in diese Länder zu entsenden. Die Auswirkungen der internationalen Finanzkrise könnten die VN-Friedenssicherung noch mehr in Bedrängnis bringen, falls sie die Zahlungsrückstände der Mitgliedstaaten weiter vergrößern sollte. Ende September 2009 beliefen sie sich auf 3,74 Milliarden US-Dollar.¹⁹

16 »U.S. Says Ready to Pay off UN Peacekeeping Debt«, *Reuters*, 5.8.2009.

17 Vgl. Colum Lynch, »Expenses at U.N. Balloon 25 Percent«, in: *Washington Post*, 21.3.2008; ders., »U.N. Finds Fraud, Mismanagement in Peacekeeping«, in: *Washington Post*, 18.12.2007.

18 »UN Forces Might Be Stretched to Limit« [wie Fn. 1].

19 United Nations, Department of Peacekeeping Operations, *United Nations Peacekeeping Operations*, Background Note, 31.10.2009, <www.un.org/Depts/dpko/dpko/bnote.htm>.

Ursachen der Peacekeeping-Krise

Umfassende Mandate

Eine wichtige Ursache für die Überforderung von VN-Missionen entsprang dem Siegeszug des erweiterten Sicherheitsbegriffs: Er hatte zur Folge, dass die VN mittlerweile möglichst umfassende, multidimensionale Konfliktbearbeitung leisten wollen. Dieser Anspruch begründet sich mit dem schwierigen Umfeld in den Konfliktgebieten, in die Blauhelme entsandt werden. Anders als früher handelt es sich um außerordentlich komplexe Konflikte, die vorwiegend innerstaatlich ausgetragen werden, häufig allerdings mit transnationalen Konfliktsystemen verwoben sind. Meist ist die staatliche Ordnung in den betroffenen Ländern fast vollständig kollabiert und eine kaum überschaubare Zahl von (überwiegend nicht-staatlichen) Akteuren ist in die Auseinandersetzungen verwickelt. Weil diese sich oft lange hinziehen, verändern sich in ihrem Verlauf auch die Ziele der Kontrahenten. Nicht zuletzt agieren die bewaffneten Gruppen in vielen Fällen nicht auf der nationalen, sondern der lokalen Ebene. Damit lassen sich Konfliktparteien, Strukturen und Ziele des Konflikts allgemein schwer beurteilen. Sogenannte Spoiler (Störenfriede) stellen die Prämisse von Friedensmissionen in Frage, alle wesentlichen Parteien hätten ein Interesse an der friedlichen Beilegung des Konflikts. Traditionelles Peacekeeping, das von relativ statischen Frontlinien und Konfliktkonstellationen ausging, ist nicht mehr angemessen, weil Konflikte dynamisch verlaufen. Friedensmissionen müssen während ihrer Intervention daher ständig ihre Strategien anpassen. Dazu wären Fähigkeiten zur Informationsbeschaffung (Geheimdienste, Lufttraumüberwachung) und logistische Mittel zur Verlegung von Truppen nötig. Darüber verfügen die VN-Missionen aber nur begrenzt.

In Anbetracht dieser Umfeldbedingungen sind die Ziele von Friedensmissionen ambitionierter als jemals zuvor. Angestrebt wird eine umfassende Konflikttransformation, mit der auch die Konfliktursachen behoben werden sollen. Auf diesem Wege soll eine Friedensordnung entstehen, die nach dem Abzug der Peacekeeper weiterhin tragfähig ist.²⁰ Der Ansatz geht

also qualitativ weit über »traditionelle« Friedenssicherung hinaus, indem er Friedenskonsolidierung als Bestandteil erfolgreichen Peacekeepings einschließt. Damit nicht genug: Träger des Friedens soll nach dem Willen der Vereinten Nationen eine staatliche Ordnung sein, die freilich erst aufgebaut werden muss (state building) und die in den meisten Interventionsländern schon vor dem Ausbruch des Konflikts nicht auf stabilen und funktionierenden Strukturen beruhte. Mit den skizzierten Zielen wurde quantitativ wie qualitativ ein Quantensprung getan, der die Anforderungen für Peacekeeping-Missionen in astronomische Höhen geschraubt hat.²¹ Dies ist schon an den zahlreichen Aufgaben abzulesen, die der VN-Sicherheitsrat den Missionen überträgt. Dazu zählen in der Regel der Schutz des VN-Personals, bedrohter Zivilisten und humanitärer Helfer, die Verbesserung der allgemeinen Sicherheitslage, die Überwachung von Waffenembargos, Beiträge zur Reform des Sicherheitssektors, die Entwaffnung und Reintegration von (Ex-)Kombattanten, die Unterstützung zur Herstellung von staatlicher Autorität und Rechtsstaatlichkeit, die Vorbereitung von Wahlen und die Koordinierung aller Aktivitäten des VN-Systems im Einsatzland (integriertes Missionskonzept). Hinzu können weitere Anforderungen kommen wie etwa die Beobachtung potentiell extremistischer lokaler Massenmedien (Côte d'Ivoire), Personenschutz für Regierungseliten (DR Kongo), HIV/AIDS-Aufklärung (Sudan) und anderes mehr.²²

Die Mandate enthalten zwar eine lange Pflichtenliste, aber Prioritäten gibt der VN-Sicherheitsrat selten vor. Im Dezember 2008 verabschiedete er erstmals eine Resolution, die einer VN-Mission (MONUC) eine Rangfolge der Pflichten auferlegte.²³ Die schiere Aufgabenlast, obendrein ohne Leitfaden, verunsichert die Missionen, die sich zwischen scheinbar gleichwertigen Anforderungen des Mandats und pragmatischer

Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping, A/47/277 – S/24111, New York, 17.6.1992.

²¹ Winrich Kühne, »Die Friedenseinsätze der VN«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (2005) B22, S. 28.

²² Zu Côte d'Ivoire vgl. S/RES/1739, 10.1.2007; zur Demokratischen Republik Kongo S/RES/1493, 28.7.2003.

²³ Vgl. S/RES/1856, 22.12.2008.

²⁰ Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace. Preventive*

Prioritätensetzung verlieren.²⁴ Darunter leidet nicht nur die Wirksamkeit von VN-Missionen, sondern auch ihre Wahrnehmung von außen, weil sie ihre Mandatsaufgaben gar nicht oder nur schlecht erfüllen. Normative Aufladung von Peacekeeping-Mandaten führt daher unausweichlich zu Enttäuschungen.

Konzeptionelle Grauzonen

Die Krise der VN-Friedenssicherung ist keineswegs mit einem Mehr an Personal und Ressourcen allein zu bewältigen. Die Überforderung hat auch qualitative Ursachen. Die meisten Missionen werden nicht in Länder entsandt, in denen Auseinandersetzungen schon beigelegt wurden, sondern in laufende Konflikte. Um dort erfolgreich zu sein, müssen Blauhelme bereit und in der Lage sein, ihr Mandat militärisch zu verteidigen. Knapp zehn Jahre nachdem der Brahimi-Report die Notwendigkeit robusten Peacekeepings unterstrich, ist immer noch völlig unklar, was dieser Begriff genau bedeuten soll.²⁵ Ebenso diffus sind Bestimmungen zur operativen Umsetzung robuster Friedenssicherung. Breite Interpretationsspielräume eröffnen sich, wenn der VN-Sicherheitsrat mit standardisierten Aussagen eine Mission ermächtigt, zur Mandaterfüllung »alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, im Rahmen ihrer Möglichkeiten und in Gegenden, in denen ihre militärischen Einheiten präsent sind«.²⁶ Heißt »alle notwendigen Maßnahmen«, dass unterschiedslos Gewalt angewandt werden darf, um Waffen zu konfiszieren, Zivilisten zu schützen oder gemeinsame militärische Operationen mit der nationalen Armee des Gastlandes durchzuführen? Dies ist nicht leicht zu beantworten, zumal konsistentes Peacekeeping in diesem Fall friedenserzwingend wäre. Das aber steht im Widerspruch zur allgemeinen Auffassung, dass VN-Missionen Friedenserzwingung (peace enforcement) weder betreiben sollen noch können.²⁷ So groß der Konsens mittlerweile ist, dass

zum Schutz des Mandats in vielen Fällen Gewalt angewandt werden muss, so wenig Klarheit herrscht darüber, was dies in der Praxis bedeutet und welche Folgen es für VN-Missionen hat.²⁸ Peacekeeper befinden sich in einer Grauzone, die durch das Festhalten an den Kernprinzipien von VN-Peacekeeping nicht kleiner geworden ist. Daran, wo robuste Friedenssicherung endet und Kriegsführung beginnt, scheiden sich die Geister. Die praktischen Konsequenzen dieser Konfusion werden unter anderem bei der Aufgabe »Schutz der Zivilbevölkerung« deutlich, die heute ein Standardelement im Mandat der meisten Missionen ist (siehe unten).²⁹ Ähnliche Fragen wirft die »Ausdehnung staatlicher Autorität« auf, die ebenfalls in den letzten Jahren in den Kanon der Friedenssicherung aufgenommen wurde. Hier handelt es sich um eine bloße Willensbekundung des VN-Sicherheitsrats. Wie VN-Missionen diese Aufgabe umsetzen sollen, wird nicht präzisiert. Davon abgesehen führt die Fülle von Pflichten und unklaren Konzepten unweigerlich zu Zielkonflikten. Das betrifft nicht nur die Frage, wofür die begrenzten Ressourcen einer Mission eingesetzt werden sollen. Überdies sind manche Aufgaben kaum miteinander vereinbar. Können Blauhelme die Ausdehnung staatlicher Autorität gegen bewaffnete nicht-staatliche Gewaltakteure vorantreiben, ohne militärische Mittel einzusetzen? Können militärische Mittel eingesetzt werden, ohne dass es infolge von Kampfhandlungen zu Menschenrechtsverletzungen und Vertreibungen kommt? Zumindest im Falle der Demokratischen Republik Kongo sind beide Fragen klar zu verneinen. Folgende Beobachtung bringt das Dilemma von MONUC auf den Punkt: »The rebels accuse MONUC of fighting against them, the Congolese army accuses it of not fighting enough with it, and the people accuse it of no longer protecting them.«³⁰

²⁴ United Nations, Department of Peacekeeping Operations (DPKO)/Department of Field Support (DFS), *A New Partnership Agenda. Charting a New Horizon for UN Peacekeeping*, New York, Juli 2009, S. 10.

²⁵ *Report of the Panel on United Nations Peace Operations (Brahimi Report)*, A/55/305 – S/2000/809, New York, 21.8.2000.

²⁶ Vgl. S/RES/1565, 1.10.2004.

²⁷ United Nations, Department of Peacekeeping Operations (DPKO)/Department of Field Support (DFS), *United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines*, New York 2008, S. 34.

²⁸ United Nations General Assembly, *Implementation of the Recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations*, Report of the Secretary-General, A/60/640, New York, 29.12.2005, S. 11.

²⁹ Vgl. United Nations Security Council, *Report of the Secretary-General on the Protection of Civilians in Armed Conflict*, S/2009/277, New York, 29.5.2009.

³⁰ »Lack of Troops, ›Schizophrenic‹ Mandate Hamper UN in DR Congo«, *Reuters*, 12.11.2008.

Die Uniformität internationaler Interventionspolitik

Die in den Mandaten niedergelegten Aufgaben von VN-Missionen reflektieren den strategischen Ansatz der internationalen Gemeinschaft zur Bearbeitung innerstaatlicher Konflikte, der sich in den letzten zehn Jahren als dominierendes Paradigma herausgeschält hat. Vereinfacht lässt er sich wie folgt beschreiben: Vermittlungsversuche externer Akteure führen zu Waffenstillstands- und schließlich Friedensabkommen. Kern des unter großem Druck von außen verhandelten Friedensabkommens ist die Machtteilung zwischen den verschiedenen Konfliktparteien während einer Übergangsphase, manifestiert in einer international gestützten Allparteienregierung. Ihren Abschluss findet diese Phase in demokratischen Wahlen, aus denen eine legitimierte Regierung hervorgeht, unter deren Führung nunmehr die Phase des Staatsaufbaus und der Friedenskonsolidierung einsetzen soll.

Nach einigen erfolgreichen Interventionen in den frühen 1990er Jahren (El Salvador, Mosambik) ist dieser Ansatz jedoch in jüngerer Zeit in die Krise und damit in die Kritik geraten: Erstens ist er zu einer Blaupause geworden, die die unterschiedlichen Problemlagen in den Konfliktländern nicht ausreichend berücksichtigt. Zweitens beruht er auf einer Reihe fragwürdiger Prämissen über Konflikte und Akteure in den Interventionsländern, insbesondere der Annahme, die politischen Eliten vor Ort teilten sowohl die Problemanalyse als auch die Ziele der externen Interventionisten.³¹ Drittens schließlich wohnen ihm etliche Widersprüche inne, die eine erfolgreiche Stabilisierung erschweren. Dazu zählt, dass externe Intervention zu lokaler Selbstregierung führen soll, dass externe Akteure definieren, was »legitime Herrschaft« ist, und dass kurzfristige Erfordernisse mit langfristigen Zielen kollidieren, zum Beispiel wenn Menschenrechtsverletzungen nicht aufgearbeitet werden, um die Beilegung von Konflikten nicht zu gefährden.³² In vielen Fällen treten zudem unbeabsichtigte und schädliche Konsequenzen auf, etwa dort, wo verfrühte Liberalisierung zu erneuter Gewalt führt.

Die Schwächen der Interventionsorthodoxie belasten die VN-Missionen. Zwar sind sie keineswegs die einzigen externen Akteure vor Ort und nicht notwendig die einflussreichsten und mächtigsten Partner der Konfliktländer. Gleichwohl sind sie kraft ihres VN-Mandats damit betraut, die politische und gleichzeitig sicherheitspolitische Verantwortung für die Stabilisierung von Konfliktländern zu tragen. Mit anderen Worten: VN-Missionen sind Ausführungsorganisationen, deren Handlungsspielräume im Konzert zahlreicher externer Akteure und Interessen begrenzt sind.

Weil immer mehr Aufgaben an die Missionen delegiert wurden, sind seit dem Brahimi-Report »integrierte Missionen« entstanden. Dabei handelt es sich um ein Modell, das verschiedene Akteure des VN-Systems unter Führung der VN-Mission vor Ort in einen politisch-strategischen Rahmen einbindet, der politische, sicherheitspolitische und wirtschaftliche Ziele in sich vereint. Eine integrierte Mission soll auf einer gemeinsamen Vision aller VN-Akteure über die strategischen Ziele der VN-Präsenz im Interventionsland basieren und ein gemeinsames Verständnis von Aufgaben entwickeln, um maximale Effektivität und Kohärenz aller Akteure des VN-Systems zu erzielen.³³ Die bisherigen Erfahrungen zeigen jedoch, dass die Bemühungen um Integration von einer bürokratischen statt einer politischen Logik gekennzeichnet sind.³⁴ Weil Integration und Koordinierung für die teilnehmenden Organisationen immer auch den Verlust von Autonomie bedeuten, wird es häufig unterlassen, die politischen Strategien zwischen den Organisationen anzugleichen.³⁵ Ebenso fällt ins Gewicht, dass vor allem die Integration der Mitglieder des VN-Systems angestrebt wird, obwohl andere externe Akteure mindestens ebenso dringlich eingebunden werden müssten (etwa bi- und multilaterale Geber).³⁶

³¹ Pierre Englebert/Denis M. Tull, »Postconflict Resolution in Africa. Flawed Ideas about Failed States«, in: *International Security*, 32 (2008) 4, S. 106–139.

³² Dazu ausführlich Roland Paris/Timothy D. Sisk, *Managing Contradictions. The Inherent Dilemmas of Postwar Statebuilding*, New York: International Peace Academy, November 2007, S. 3–7.

³³ United Nations, *Integrated Missions Planning Process (IMPP). Guidelines endorsed by the UN Secretary-General*, New York, 13.6. 2006.

³⁴ Norwegian Ministry of Foreign Affairs, *Implementing United Nations Multidimensional and Integrated Peace Operations*, Oslo, Mai 2008, S. 8.

³⁵ Center on International Cooperation, *Building on Brahimi* [wie Fn. 4], S. 27.

³⁶ Richard Gowan, »The Strategic Context: Peacekeeping in Crisis, 2006–08«, in: *International Peacekeeping*, 15 (2008) 4, S. 453–469.

Peacekeeping als Politikersatz: mit Blauhelmen nach Konflikten werfen

Im Idealfall beschließt der VN-Sicherheitsrat die Entsendung einer Peacekeeping-Mission erst dann, wenn die Konfliktparteien ein Friedens-, zumindest aber ein Waffenstillstandsabkommen unterzeichnet haben. In Ländern, in denen kein Friede zu wahren ist (»no peace to keep«), sind VN-Missionen dagegen fehl am Platze. Schon Lakhdar Brahimi hatte Sicherheitsrat und Generalsekretariat der VN unmissverständlich ins Stammbuch geschrieben, welche Konsequenzen zu ziehen sind, wenn ein tragfähiges Friedensabkommen fehlt: »Es gibt viele Aufgaben, die VN-Friedensmissionen nicht übertragen werden sollten, und viele Länder, in die sie nicht entsandt werden sollten.«³⁷ Nach diesem Verständnis haben Friedensmissionen in erster Linie eine politische Funktion: die Konfliktparteien darin zu unterstützen, ihre Differenzen ohne weitere Gewalt auszuräumen. Alle anderen Aufgaben von Friedensoperationen sind diesem politischen Imperativ nachgeordnet. Friedensmissionen sind keine Alternative für einen politischen Prozess.

Während der VN-Sicherheitsrat Brahimis Empfehlung lange Zeit weitgehend beherzigt hat, ist in jüngerer Vergangenheit die Tendenz zu erkennen, »mit Blauhelmen nach Konflikten zu werfen«, das heißt der VN-Sicherheitsrat beschließt eine Friedensmission, ohne dass ein Friedensprozess existiert. Schlagende Beispiele sind die Friedensmissionen in Darfur (AU, VN-AU), Tschad (VN) und eine mögliche VN-Mission in Somalia. Dass Peacekeeping immer häufiger als Politikersatz herhalten muss, hat mehrere Gründe:

Der internationale Kontext nach dem 11. September 2001 wirkte sich paradox auf die VN-Friedenssicherung aus. Einerseits wurden die VN vorübergehend geschwächt und marginalisiert. Die internationale und vor allem die westliche Aufmerksamkeit konzentrierte sich in erster Linie auf Konfliktländer, die aus westlicher Sicht überragende Bedeutung besitzen, nämlich Afghanistan und Irak. Andererseits gerieten »periphere« Konflikte nicht völlig ins Abseits, da (scheinbar) neue sicherheitspolitische Risiken mit ihnen verbunden werden. Dazu zählt das sogenannte Afghanistan-Syndrom – gescheiterte Staaten dienen demnach als Rückzugsgebiete für Terroristen und internationale Kriminalität. Konsequenz dieser

Konstellation war und ist, dass Länder, die sicherheitspolitisch Vorrang genießen, das Gros an politischen, militärischen und finanziellen Ressourcen binden. Als weniger wichtig eingeschätzte Konflikte werden hingegen mit VN-Peacekeeping angegangen. Diffuse Sicherheitsrisiken, Menschenrechtsdiskurse (etwa um »Responsibility to Protect«) und der CNN-Effekt erzeugen einen internationalen Handlungsdruck, dem mit der Entsendung von Friedensmissionen begegnet wird.

Die sicherheitspolitische Agenda wurde seit 2001 mit einem humanitären und entwicklungspolitischen Argumentationsstrang verknüpft, der Sicherheit und Entwicklung als Kehrseite ein und derselben Medaille betrachtet. Prominentester Vertreter dieses Diskurses war der damalige britische Premierminister Tony Blair, der Afrika am 2. Oktober 2001 als »Narbe auf dem Gewissen der Welt« bezeichnete – drei Wochen nach den Terrorangriffen auf die USA und fünf Tage vor der Invasion Afghanistans. Die bis dato undenkbare Konvergenz von Sicherheits- und Entwicklungspolitik hat dazu beigetragen, dass Friedensmissionen auch in peripheren Regionen und in Konflikten ohne Friedensprozesse wahrscheinlicher geworden sind. Der Druck, »etwas zu tun«, zumal nachdem westliche Interventionspolitik sich diskreditiert hatte, schob die durch den Irak-Krieg vermeintlich bedeutungslos gewordenen VN zurück auf die Bühne internationaler Friedenspolitik. Für die wiedererlangte Wichtigkeit mussten die VN jedoch einen hohen Preis bezahlen. Der Impuls der Mitglieder des VN-Sicherheitsrats und der meisten westlichen Industriestaaten, auf Konflikte in sogenannten Entwicklungsländern mit VN-Missionen zu reagieren, hat die VN an die Grenze ihrer Kapazitäten gebracht. Die mächtigsten Staaten des internationalen Systems suggerieren mit diesem Aktionismus ihre feste Absicht, Bürgerkriege und humanitäre Katastrophen aufzuhalten, und als vermeintliche Lösung des Problems werden VN-Missionen präsentiert. In den Worten von Michael Lipson zeigt sich darin »organisierte Heuchelei«:³⁸ Der Beschluss, eine Friedensmission zu entsenden, die keine begründeten Erfolgchancen hat, soll lediglich Handlungsdruck abbauen und dem VN-Generalsekretariat und der Mission die Verantwortung zuschieben.

VN-Friedensmissionen in Konflikte ohne tragfähigen Friedensprozess zu entsenden ist nicht nur deshalb fragwürdig, weil sie wirkungslos bleiben oder gar scheitern werden. Bei politisch nicht durchdach-

³⁷ Report of the Panel on United Nations Peace Operations (Brahimi Report) [wie Fn. 25], S. 1.

³⁸ Michael Lipson, »Peacekeeping: Organized Hypocrisy?«, in: *European Journal of International Relations*, 13 (2007) 1, S. 5–34.

ten Operationen werden knappe Ressourcen vergeudet, die in anderen Konflikten dringender gebraucht werden und effektiver eingesetzt werden könnten. Werden Blauhelme in Konflikte geschickt, in denen sie nichts ausrichten können, diskreditiert dies sowohl die Mission selbst als auch VN-Peacekeeping generell. Die politischen Kosten sind hoch, denn die Präsenz von Peacekeepern weckt die unbegründete Hoffnung, sie könnten helfen, Frieden zu schaffen. Ob die Bedingungen vor Ort dies auch zulassen (und ob Mandat und Ressourcenausstattung angemessen sind), rückt bei der Beurteilung unweigerlich in den Hintergrund. Warnende Beispiele sind die Friedensmissionen in Darfur und Somalia, in deren Folge die Reputation der AU erheblich beschädigt wurde. Ähnliches gilt für die Wahrnehmung der Konfliktparteien. Eine schwache und ineffektive Mission kompromittiert dauerhaft das Engagement der internationalen Gemeinschaft. Ihre politische Glaubwürdigkeit kann sie danach kaum wieder herstellen.³⁹ Dies gilt auch dann, wenn sie ihr Engagement intensiviert (wie etwa UNAMID in Darfur).

Die vage Hoffnung, die bloße Anwesenheit von Blauhelmen könnte politische Lösungen eröffnen, hat sich in vielen Fällen nicht erfüllt. Meist wird ihre Stationierung zwar von diplomatischen Initiativen begleitet; diese enden aber in der Regel allenfalls in sterilen Friedensabkommen, die nahezu zwangsläufig fehlschlagen müssen. Konfliktparteien werden gedrängt, Abkommen zu unterzeichnen, was sie aus taktischen Gründen häufig auch tun, nur um anschließend den Konflikt wieder aufzunehmen. Beispiele sind das Bicesse-Abkommen von 1991 (Angola), das Arusha-Abkommen von 1993 (Ruanda) und das Abuja-Abkommen 2006 (Darfur).⁴⁰ In Ruanda und Angola starben mehr Menschen *nach* dem Scheitern der Friedensabkommen als während der Kriegsjahre zuvor.⁴¹

³⁹ DPKO/DFS, *United Nations Peacekeeping Operations* [wie Fn. 27], S. 38.

⁴⁰ Zum Abuja-Abkommen siehe Alex de Waal, »I Will Not Sign«, in: *London Review of Books*, 30.11.2006, <www.lrb.co.uk/v28/n23/waal01_.html>.

⁴¹ Christopher Clapham, »Peacekeeping and the Peacekept. Developing Mandates for Potential Interveners«, in: Robert I. Rotberg (Hg.), *Peacekeeping and Peace Enforcement in Africa*, Cambridge 2002, S. 48.

Implikationen der Krise für Prinzipien, Konzepte und Mandate

In der Reformdebatte kreisen die politischen Antworten auf die strittigen Fragen um den Vorschlag, Entscheidungsprozesse über VN-Missionen inklusiver und damit einvernehmlicher zu gestalten. Dies bedeutet erstens, dass die Mitglieder des VN-Sicherheitsrats den Einschätzungen des VN-Sekretariats besser Rechnung tragen müssten. Zweitens müssten Sicherheitsrat und DPKO dazu übergehen, die traditionell wichtigsten truppenstellenden Länder stärker an den Entscheidungsprozessen über die Entsendung einer Mission zu beteiligen oder sie zumindest intensiver zu konsultieren. Dieses Verfahren könnte helfen, Divergenzen über Sinn, Zweck, Umfang und Mandat einer Mission frühzeitig auszuräumen. Dazu hatte schon Lakhdar Brahimi in seinem Bericht konkrete Vorschläge erarbeitet. Er regte an, Mandatsbeschlüsse nur in Entwurfsform zu verbreiten und erst dann im VN-Sicherheitsrat zur Entscheidung zu stellen, wenn VN-Mitgliedstaaten verbindlich ausreichende Truppenkontingente zugesagt haben.⁴² Der Vorschlag wurde seinerzeit nicht aufgegriffen. Ob die Reformdebatte zu inklusiveren Konsultationsprozessen führen wird, hängt allein vom politischen Willen der Mitglieder des Sicherheitsrats ab.⁴³ Zweifel an deren Verhandlungsbereitschaft sind angebracht, denn die Versäumnisse der VN-Friedenssicherung werden nicht ihnen, sondern zumeist den Missionen vor Ort und dem DPKO angekreidet. Indes wächst der Druck der truppenstellenden Länder, die es leid sind, als Sündenböcke für die Defizite der Friedenssicherung herhalten zu müssen.⁴⁴

Selbst wenn es gelänge, ein inklusiveres Verfahren für die Entsendung von Missionen zu entwickeln, blieben viele Fragezeichen. Keine noch so ausgefeilten neuen Verfahren und institutionellen Reformen inner-

halb des VN-Systems und kein noch so großer Aufwuchs an Personal werden ausreichen, um die Probleme der VN-Friedenssicherung dauerhaft zu lösen. Denn hinter ihnen verbirgt sich eine zentrale Frage: Was können und sollen VN-Friedensmissionen leisten – und was nicht?⁴⁵ Drei Grundsatzfragen der VN-Friedenssicherung sind weiterhin umstritten:

- ▶ Sind die Prinzipien, auf denen VN-Peacekeeping traditionell beruht, noch zeitgemäß?
- ▶ Welche Mandate und Aufgaben sollten VN-Friedensmissionen haben und welche nicht?
- ▶ Wie sollen diese Aufgaben umgesetzt werden und welche Konzepte liegen der Implementierung von Mandaten zugrunde?

Die drei Prinzipien der VN-Friedenssicherung

VN-Friedenssicherung basiert traditionell auf drei Prinzipien: dem Einverständnis der Konfliktparteien, der politischen Neutralität der Mission und der Anwendung von Gewalt nur zur Selbstverteidigung. In der sogenannten Capstone-Doktrin, mit der sich die VN im Jahr 2008 erstmals offiziell eine Doktrin zur Friedenssicherung gegeben haben, hat das DPKO die fortdauernde Relevanz und Angemessenheit der drei Kardinalprinzipien bestätigt.⁴⁶

Die Zustimmung der Konfliktparteien ist erforderlich, um Blauhelmen die politische und physische Freiheit zu garantieren, ihre Aufgaben im Einsatzgebiet wahrzunehmen. Die Erfahrungen der letzten zehn Jahre haben gezeigt, dass diese Bedingung oft nicht erfüllt ist. Einige Konfliktparteien verweigern der Mission ihre Zustimmung oder gewähren sie nur sehr zögerlich, was auf dasselbe hinausläuft (etwa bei UNAMID in Darfur und MINURCAT im Tschad). In anderen Fällen wird die Einwilligung während eines Friedenseinsatzes implizit oder explizit zurückgenommen. Besonders problematisch ist es, wenn die Regierung des Gastlandes ihre Zustimmung vorenthält oder

⁴² Report of the Panel on United Nations Peace Operations (Brahimi Report) [wie Fn. 25], S. 11.

⁴³ United Nations Security Council, Statement by the President of the Security Council, S/PRST/2009/24, 5.8.2009.

⁴⁴ Security Council Report, *Peacekeeping: Relationship with TCCs/PCCs*, Update Report, 25.6.2009, <http://www.securitycouncilreport.org/site/c.glKWLeMTIsG/b.5273681/k.921F/Update_No_4brPEACEKEEPING_RELATIONSHIP_WITH_TCCsPCCsbr24_June_2009.htm>; »UN Considers What Future Holds for Its Thin Blue Line«, in: *Financial Times*, 4.8.2009.

⁴⁵ So auch Heiko Nitzschke/Peter Wittig, »UN-Friedenssicherung. Herausforderungen an die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik«, in: *Vereinte Nationen*, (2007) 3, S. 92.

⁴⁶ Vgl. UN-DPKO/DFS, *United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines* [wie Fn. 27], Kap. 3.

zurückzieht (so bei ONUB in Burundi und MONUC in der DR Kongo).⁴⁷ In die dritte Kategorie ließe sich fast das gesamte zeitgenössische Peacekeeping einordnen, denn die Zahl der Konfliktparteien oder deren Fragmentierung ist so hoch, dass an ein Einverständnis aller wesentlichen Konfliktparteien nicht zu denken ist. In Afrikas Konfliktregionen mit ihrer Vielzahl lokaler Gewaltakteure ist dieses Problem allgegenwärtig.

Die politische Unparteilichkeit von VN-Blauhelmen ist eng mit der Zustimmung der Konfliktparteien zu VN-Missionen verbunden. Ohne sie ist es nicht möglich, die Parteien zur Kooperation zu bewegen. Nur mit Fairness, Transparenz und Kommunikation können VN-Missionen demonstrieren, dass sie unparteiisch sind. Dennoch sind sie nicht davor gefeit, als einseitig wahrgenommen zu werden, zumal in Regionen mit zahlreichen Konfliktparteien. Oft wird die öffentliche Meinung in den Einsatzgebieten gezielt manipuliert. Gerade in Ländern, in denen (noch) keine Friedensprozesse existieren, laufen Missionen Gefahr, Teil des Konflikts und von den Konfliktparteien benutzt zu werden und so indirekt dazu beizutragen, Konflikte zu verschärfen oder zu verlängern. VN-Missionen (wie jede andere Form der Einmischung von außen) verändern immer die Kräftekonstellation innerhalb eines Konflikts, stärken also die eine und schwächen die andere Seite. Wird etwa mit Hilfe einer Mission eine Auseinandersetzung durch Waffenstillstand eingefroren, wird die militärisch stärkere Konfliktpartei weniger erreichen als durch Kriegsführung.⁴⁸ Je weiter der Konflikt von einer politischen Lösung entfernt ist, desto wahrscheinlicher ist es, dass einzelne Konfliktparteien (in der Regel die militärisch schwächeren) die Peacekeeping-Mission als Ressource betrachten, um ihre Situation politisch, diplomatisch und militärisch zu verbessern. Dies war bei der VN-Mission in Somalia (UNOSOM) und der ECOMOG-Intervention in Liberia zu beobachten. In seltenen Fällen versucht die militärisch schwächere Konfliktpartei, eine Intervention herbeizuführen oder gar zu provozieren, um sich eine günstigere Position zu

verschaffen. Beispiele hierfür sind die Strategien der Rebellen in Darfur und Kosovo.⁴⁹ Aus Sicht mindestens einer Konfliktpartei (im Falle Darfurs die sudanesishe Regierung) steht schon vor Ankunft der Mission fest, dass die Blauhelme parteiisch sind.

Die Fallstricke des Neutralitätsprinzips hat das DPKO längst erkannt. Im offiziellen Sprachgebrauch heißt es seit einigen Jahren, dass VN-Missionen an der Unparteilichkeit gegenüber Konfliktparteien festhalten, nicht aber neutral bleiben können, wenn es um die Verteidigung ihres Mandats gehe.⁵⁰ Mit dieser Formel nicht lösen lassen sich allerdings Probleme in laufenden Konflikten, in denen das Mandat der VN-Missionen unklar formuliert ist oder Friedensabkommen verteidigt werden, die nicht tragfähig sind.

Die Anwendung von Gewalt nur zur Selbstverteidigung ist das Prinzip, über das im Zusammenhang mit dem Konzept des »robusten Peacekeepings« am meisten diskutiert wurde. Die VN halten an diesem Grundsatz schon deshalb fest, weil viele Mitgliedstaaten eine mit militärischen Mitteln geführte Interventionspolitik ablehnen. Aus operativer Sicht ist die Anwendung von Gewalt nicht wünschenswert, weil sie die politische Neutralität einer VN-Mission in Frage stellt. Dennoch setzten infolge des Brahimi-Berichts graduelle Veränderungen ein. Zwar bestätigte auch Brahimi, dass das Prinzip weiterhin gelten müsse, plädierte aber für robuste Mandate, denn der grundsätzliche Verzicht auf Zwangsmittel schwäche die Glaubwürdigkeit einer Mission und mache sie im schlimmsten Fall sogar bedeutungslos. Gegenüber Akteuren, die Friedensprozesse untergraben, müsse gegebenenfalls Gewalt angewandt werden.⁵¹ Sie wird auch zunehmend als notwendig erachtet, um Zivilisten vor gewaltsamen Übergriffen zu schützen. Robusteres Peacekeeping einerseits und die grundsätzliche Beibehaltung des Prinzips der Gewaltanwendung nur zur Selbstverteidigung andererseits stehen in einem Spannungsverhältnis, das auch Brahimi nicht aufzulösen wusste. In der Praxis ergeben sich daraus folgende Konsequenzen: Erstens entstehen Streitigkeiten zwischen dem VN-Sicherheitsrat und denjenigen Ländern, die Soldaten für risikoreiche Operationen zur Verfügung

⁴⁷ Gemeint sind hier die extrem angespannten Beziehungen zwischen kongolesischer Regierung und MONUC seit 2008. Im Herbst 2008 bestand innerhalb der Mission die ernsthafte Befürchtung, die Kabila-Regierung werde MONUC zum Abzug auffordern. Interviews des Autors mit MONUC-Mitarbeitern, Kinshasa, August 2008.

⁴⁸ Vgl. Alex de Waal, »Mission without End? Peacekeeping in the African Political Marketplace«, in: *International Affairs*, 85 (2009) 1, S. 99–113.

⁴⁹ Alan J. Kuperman, »The Moral Hazard of Humanitarian Intervention. Lessons from the Balkans«, in: *International Studies Quarterly*, 52 (2008) 1, S. 49–80.

⁵⁰ UN-DPKO/DFS, *United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines* [wie Fn. 27], S. 33.

⁵¹ *Report of the Panel on United Nations Peace Operations (Brahimi Report)* [wie Fn. 25], S. x; UN-DPKO/DFS, *United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines* [wie Fn. 27], S. 35.

stellen sollen. Zweitens nimmt VN-Friedenssicherung generell politischen Schaden, wenn mit robusten Mandaten die falsche Hoffnung geweckt wird, VN-Missionen könnten und müssten ihr Mandat auch mit Waffengewalt durchsetzen. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass dies allenfalls teilweise zutrifft.⁵² Ständige Kritik und ein Stigma des Scheiterns sind die Folgen.

Die drei Prinzipien von VN-Friedenssicherung haben sich bewährt und sollten auch weiterhin das Koordinatensystem jeder Mission bilden. Wegen der dynamischen Verlaufsformen zeitgenössischer Konflikte aber müssen Missionen häufig angepasst werden, wodurch die Grundsätze mitunter aufgeweicht werden. Die konkrete Entscheidung, wann und gegen welchen Akteur Gewalt eingesetzt werden sollte, kann nur im Einzelfall getroffen werden, nicht auf der Grundlage abstrakter Prinzipien. Wann eine Konfliktpartei als »Störer« definiert wird, liegt im politischen Ermessen des DPKO und der Leitung einer VN-Mission, die die potentiellen Folgen für den Friedensprozess ebenso analysieren müssen wie die Rückwirkungen einer solchen Entscheidung auf die Position der VN-Mission innerhalb des Konflikts. Werden diese Entscheidungen gegenüber den Konfliktteilnehmern mit Verweis auf die im Mandat niedergelegten Aufgaben legitimiert, kann dies nur dann überzeugen, wenn erstens das Mandat präzise formuliert ist und zweitens die Ermächtigung zur Gewaltanwendung sich auf wenige Kernaufgaben beschränkt. Als weitgehend wirkungslos hat sich nämlich die Praxis des VN-Sicherheitsrats erwiesen, VN-Missionen für nahezu alle Mandatsaufgaben zu autorisieren, alle »notwendigen Mittel einzusetzen« – einschließlich Gewalt. Auch deutet bislang wenig darauf hin, dass der Einsatz militärischer Mittel den Erfolg von VN-Friedenssicherung beeinflusst. Nach Kapitel VII der VN-Charta operierende Missionen sind also nicht generell wirkungsvoller als jene, die lediglich ein Mandat auf Grundlage von Kapitel VI haben.⁵³ Mit anderen Worten: Versuche, das Verhalten der Konfliktparteien gewaltsam in die gewünschte Richtung zu verändern, gelingen bestenfalls punktuell. Erfolgreiche Friedenssicherung aber benötigt in erster Linie politische Instrumente und Mechanismen: Missionen fördern ein Umfeld politi-

scher und physischer Sicherheit, bauen Misstrauen zwischen den Konfliktparteien ab und schaffen so Anreize zur Kooperation.⁵⁴

Zwar ist die Mandatierung nach Kapitel VII vor allem als politisches Signal der Entschlossenheit des VN-Sicherheitsrats an die Konfliktparteien zu verstehen. In jüngster Zeit hat er allerdings (zu) häufig den Einsatz aller notwendigen Mittel durch die Mission legitimiert. Dies hat zur Folge, dass knappe Ressourcen verschwendet werden und die Blauhelme vor Ort den Blick für die Prioritäten verlieren. Maximal zwei bis drei Aufgaben sollten ausdrücklich mit der Option der Gewaltanwendung verbunden werden. Dass dazu der Schutz der Zivilbevölkerung zählen sollte, dürfte aus normativen Gründen internationaler Konsens sein. Es stärkt die militärische Effizienz der Missionen und erhöht ihre Legitimität und politische Glaubwürdigkeit, wenn Aufgaben, die notfalls auch gewaltsam durchzusetzen sind, streng begrenzt werden. Damit bleibt auch die Rückbindung an die traditionellen Prinzipien von VN-Missionen bestehen. Diese aufzugeben steht zu Recht nicht zur Disposition.

Welche Mandatsaufgaben für VN-Missionen und welche nicht?

Die Tendenz des VN-Sicherheitsrats, VN-Missionen immer mehr Aufgaben zu übertragen, hat die Kluft zwischen wünschenswerten Pflichten und tatsächlichen Fähigkeiten der VN-Missionen in den letzten Jahren stetig wachsen lassen. Zu selten verabschiedet der Sicherheitsrat klare und erfüllbare Mandate.⁵⁵ Insbesondere die großen und schwierigen Friedensmissionen im Kongo und in Darfur müssen daher zwangsläufig hinter den Zielvorgaben zurückbleiben. Im Kontext der aktuellen Reformdiskussion wäre also zu fragen, ob die VN-Mandate nicht zu breit und ausufernd formuliert sind.⁵⁶

Diese Frage würde sich nicht aufdrängen, wenn die VN-Missionen angemessen ausgestattet wären. Ein Missverhältnis zwischen Ressourcen und Mandatsaufgaben ist die Regel und wird sich in absehbarer Zeit nicht beheben lassen. Daher spricht einiges für

⁵² Denis M. Tull, »Peacekeeping in the Democratic Republic of Congo. Waging Peace and Fighting War«, in: *International Peacekeeping*, 16 (April 2009) 2, S. 224f.

⁵³ Virginia Page Fortna/Lise Morjé Howard, »Pitfalls and Prospects in the Peacekeeping Literature«, in: *Annual Review of Political Science*, 11 (Juni 2008), S. 292.

⁵⁴ Virginia Page Fortna, *Does Peacekeeping Work? Shaping Belligerents' Choices after Civil War*, Princeton 2008.

⁵⁵ *Report of the Panel on United Nations Peace Operations (Brahimi Report)* [wie Fn. 25], S. 11.

⁵⁶ Under-Secretary-General for Peacekeeping Alain Le Roy, *Briefing of the Special Committee on Peacekeeping Operations*, New York, 23.9.2009.

realistischer gefasste Mandate und damit für weniger Aufgaben. Kritiker eines solchen Vorgehens sollten die Gefahr nicht unterschätzen, wenn Mandate nie ausreichend erfüllt werden: VN-Friedenssicherung wird diskreditiert und die VN werden geschwächt. Ein verantwortungsvolles Management der Erwartungen, die an VN-Friedenssicherung geknüpft werden, ist daher nicht nur ein pragmatisches, sondern auch ein normativ begründetes Gebot. Mit einer Reduzierung von Mandatsaufgaben soll effektivere Friedenssicherung ermöglicht und nicht bereits erreichte Standards zurückgeschraubt werden. Die herbe internationale Kritik beispielsweise, die Ende 2008 von allen Seiten über die Mission im Kongo hereinbrach, erreichte das Gegenteil von dem, was sie wollte: Sie schwächte die politische Position von MONUC. Schlimmer noch, sie lieferte der Kabila-Regierung die Legitimation, ihre Verantwortung für die Krise in Nord-Kivu auf die VN-Mission abzuwälzen.

Eine Reduzierung von Mandatsaufgaben muss an zwei Überlegungen geknüpft sein. Zu fragen ist erstens, welche Pflichten VN-Missionen in Anbetracht zahlloser Herausforderungen zwingend übernehmen müssen (Prioritäten), und zweitens, welche Aufgaben eine Mission angesichts knapper Ressourcen zu erfüllen vermag (Kompetenzen). Die Prioritäten einer VN-Mission sind vor ihrem Beginn vom VN-Sicherheitsrat explizit festzulegen, müssen aber im Verlauf der Mission regelmäßig hinterfragt und gegebenenfalls modifiziert werden. Prioritäten können von Konflikt zu Konflikt variieren, aber als Entscheidungshilfe sollte die Faustregel gelten, dass weiterhin die politische Unterstützung von Friedensprozessen, die Etablierung vertrauensbildender Maßnahmen und die Verbesserung der Sicherheitslage vorrangig sein sollten.⁵⁷ Zudem handelt es sich dabei um Pflichten, die Friedensmissionen besonders effektiv erfüllen. Bei vielen anderen Aufgaben ist dies nicht unbedingt der Fall, vor allem im weiten Feld der Konfliktnachsorge und Friedenskonsolidierung.⁵⁸ Es zählt gewiss nicht zu den Kernkompetenzen von VN-Missionen, Wirtschaft voranzubringen oder Umwelt- und Ressourcenschutz zu betreiben, und dennoch enthalten Mandate regelmäßig diese und ähnliche Aufgaben.⁵⁹ VN-

Missionen können Wahlen vorbereiten, aber weder Good Governance fördern noch staatliche Institutionen aufbauen.⁶⁰ Dies sollte anderen Organisationen außerhalb wie innerhalb des VN-Systems überlassen werden – etwa UNDP, Peacebuilding-Kommission sowie bi- und multilateralen Gebern –, die über größeren Sachverstand und mehr Kapazitäten verfügen.⁶¹ Wichtig für VN-Missionen ist in diesem Zusammenhang, dass die von anderen Akteuren ergriffenen Maßnahmen koordiniert und in den VN-geführten Gesamtansatz der internationalen Gemeinschaft integriert werden.⁶²

Zwei Aufgaben, die seit wenigen Jahren zum Standardrepertoire von VN-Missionen zählen, sind der Schutz der Zivilbevölkerung und die Unterstützung nationaler Regierungen zur Durchsetzung des staatlichen Herrschaftsanspruchs (expansion of state authority). Mit ihnen hat der VN-Sicherheitsrat die Anforderungen an Friedensmissionen noch einmal deutlich nach oben geschraubt. Keine der bislang geläufigen Aufgaben weist einen ähnlich hohen Schwierigkeitsgrad auf.

Der Schutz der Zivilbevölkerung

Im Lauf der letzten zehn Jahre hat der Schutz der Zivilbevölkerung für die VN-Friedenssicherung stetig an Bedeutung gewonnen.⁶³ Mit der Norm der »Responsibility to Protect« (R2P), die 2005 in der Abschlussresolution des Weltgipfels erwähnt wurde, hat diese Tendenz weiteren Vorschub erhalten, auch wenn R2P damit nicht zur Rechtsnorm wurde.⁶⁴ Zu Recht spricht VN-Generalsekretär Ban Ki Moon von einer Dekade des »normativen Fortschritts«, die sich in der Praxis des VN-Sicherheitsrats dergestalt niederschlägt, dass der Schutz der Zivilbevölkerung regelmäßig Bestandteil von VN-Mandaten geworden ist.⁶⁵

⁶⁰ Vgl. S/RES/1856, Satz 4a und 4f, 22.12.2008.

⁶¹ Vgl. auch UN-DPKO/DFS, *A New Partnership Agenda* [wie Fn. 24], S. 23.

⁶² Vgl. Norwegian Ministry of Foreign Affairs, *Implementing United Nations Multidimensional and Integrated Peace Operations* [wie Fn. 34].

⁶³ Victoria K. Holt/Tobias C. Berkman, *The Impossible Mandate? Military Preparedness, the Responsibility to Protect, and Modern Peace Operations*, Washington, D.C.: Henry L. Stimson Center, 2006.

⁶⁴ Vgl. auch S/RES/1674, 28.4.2006. Siehe auch Christian Schaller, *Die völkerrechtliche Dimension der »Responsibility to Protect«*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2008 (SWP-Aktuell 46/2008).

⁶⁵ United Nations Security Council, *Report of the Secretary-General*

⁵⁷ Vgl. auch Center on International Cooperation, *Building on Brahimi* [wie Fn. 4], S. 28, und UN-DPKO/DFS, *United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines* [wie Fn. 27], S. 23.

⁵⁸ UN-DPKO/DFS, *A New Partnership Agenda* [wie Fn. 24], S. 23.

⁵⁹ Vgl. »Environmental Demands Grow for UN Peacekeeping Troops«, in: *New York Times*, 11.8.2009.

Dabei lautet die übliche Formulierung, der Sicherheitsrat beschließe unter Berufung auf Kapitel VII der VN-Charta, dass VN-Friedensmissionen das Mandat haben, »im Rahmen ihrer Möglichkeiten und in den Gebieten, in denen ihre Einheiten disloziert sind, alle erforderlichen Mittel einzusetzen, um Zivilpersonen zu schützen, die von unmittelbarer physischer Gewalt bedroht sind«. ⁶⁶ Noch einen Schritt weiter ging Resolution 1856 vom 22. Dezember 2008 zur Lage in der DR Kongo. Damit traf der Sicherheitsrat eine beispiellose Entscheidung, indem er betonte, dass dem Schutz von Zivilpersonen Vorrang vor allen weiteren Aufgaben eingeräumt werden müsse. Sowohl der Rückgriff auf Kapitel VII der VN-Charta als auch die Wortwahl (der Sicherheitsrat »entscheidet«) lassen keinen Zweifel daran, dass VN-Friedensmissionen bedrohte Zivilpersonen »unter Einsatz aller Mittel« schützen müssen. Die Formulierung »im Rahmen ihrer Möglichkeiten« ist keine Relativierung. Sie wird regelmäßig auf alle Aufgaben angewandt, die eine VN-Mission wahrzunehmen hat, und reflektiert lediglich, dass Blauhelme nicht omnipräsent sein können.

Genau darin aber liegt das Problem. Der Realitäts-sinn, den der Sicherheitsrat zum Ausdruck bringt, wird durch die weitreichenden Aussagen des Mandats überdeckt. Es ist offenkundig, dass der Sicherheitsrat sich damit aus der Verantwortung stiehlt und den politischen Druck an die Friedensmissionen abgibt. Noch problematischer ist, dass er damit die Erwartungen weiter erhöht. Ungeachtet des Verweises auf die begrenzten Möglichkeiten einer jeden VN-Mission wird die öffentliche Debatte in der irrigen Annahme geführt, Blauhelme könnten umfassenden Schutz gewährleisten, weil der internationale normative Konsens und die Mandate des Sicherheitsrats dies vorsehen. Der Schutz der Zivilbevölkerung ist nicht nur eine Mandatsaufgabe, sondern auch ein Konzept, dessen Operationalisierung unzureichend definiert ist. ⁶⁷ Nach wie vor existiert keine Doktrin zum Schutz der Zivilbevölkerung, geschweige denn bewährte Strategien, die es erlauben, die Aufgabe verlässlich zu erfüllen. Ohne eine Präzisierung des Konzepts, eine daraus abgeleitete Doktrin und angemessene Strategien verfehlt die Debatte um die erforderlichen

Ressourcen und Kapazitäten einer Mission den Kern der Sache.

So müsste geklärt werden, inwieweit der Schutz der Zivilbevölkerung als militärische, aber auch als missionsübergreifende Aufgabe zu verstehen ist, die allen Abteilungen einer Mission obliegt, und wie sichergestellt werden kann, dass beide Aspekte effektiv ineinandergreifen. Aufmerksamkeit und Kritik hat bislang vor allem der unzulängliche militärische Schutz der Zivilbevölkerung erfahren (siehe DR Kongo, Darfur). Dabei sind die Handlungsoptionen von VN-Missionen begrenzt. Das beginnt schon mit unklaren oder restriktiven Einsatzregeln, die die Effektivität der Blauhelme beeinträchtigen. Es wäre realitätsfern zu glauben, Blauhelme könnten in weitläufigen und schwer zugänglichen Gebieten wie im Osten des Kongo flächendeckende Präsenz zeigen. Noch illusorischer ist der Wunsch, MONUC möge eine Art Gewaltmonopol etablieren. Pragmatischer dürften Strategien sein, die weniger auf territoriale Kontrolle, sondern stärker auf schnelle und mobile Prävention setzen. Erst wenn innerhalb der VN Einigkeit über einen strategischen Ansatz besteht, stellt sich die Frage nach den erforderlichen Fähigkeiten zur Umsetzung (umfassende Informationsbeschaffung, Lufttransport). Aber auch mit einer Strategie wird man keine Maximalforderungen nach wirksamem Schutz bedrohter Zivilisten in Konfliktgebieten erfüllen können. Dass einige Missionen ad hoc innovative Instrumente entwickelt haben, um den Schutz der Zivilbevölkerung zu verbessern, ist zweifellos ein Fortschritt und kann wertvolle Lernprozesse in Gang setzen. ⁶⁸ Die improvisierte Aufgabenerfüllung ist aber symptomatisch für den Mangel an Doktrinen und Strategien, der zu Lasten der VN-Missionen im Feld geht. Es wäre Aufgabe des VN-Generalsekretariats und der VN-Mitgliedstaaten, die notwendigen Leitsätze und Methoden zu entwerfen.

Die Ausdehnung staatlicher Autorität

Die Mandatsaufgabe, die Ausdehnung staatlicher Autorität zu befördern, dient zwei Zielen: Kurzfristig soll der Herrschaftsanspruch der Regierung untermauert und – im Idealfall – das staatliche Gewaltmonopol etabliert werden. Langfristig soll der Staat

ral on the Protection of Civilians in Armed Conflict [wie Fn. 29], S. 2.
⁶⁶ Vgl. S/RES/1609, 24.6.2005 (Côte d'Ivoire) und S/RES/1509, 19.9.2003 (Liberia).

⁶⁷ United Nations Security Council, *Report of the Secretary-General on the Protection of Civilians in Armed Conflict* [wie Fn. 29], S. 11.

⁶⁸ *Twenty-eighth report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo*, S/2009/335, New York, 30.6.2009, S. 9.

gestärkt werden, weil dies Voraussetzung für Friedenskonsolidierung ist. Der mit zivilen Instrumenten betriebene Aufbau staatlicher Institutionen fällt in den Bereich der Friedenskonsolidierung nach dem Ende eines Konflikts.⁶⁹ Nach Auffassung des DPKO verfügen Friedensmissionen aber weder über Kompetenzen noch Ausstattung, um staatliche Institutionen und Kapazitäten langfristig aufzubauen. Auch wenn Missionen mitunter kaum darum herumkommen, solche Verpflichtungen zu übernehmen, wären diese besser bei spezialisierten Entwicklungsagenturen innerhalb und außerhalb des VN-Systems aufgehoben.⁷⁰

Weitere Schwierigkeiten treten auf, wenn VN-Friedensmissionen ermächtigt werden, militärische Mittel zur Durchsetzung oder Wiederherstellung staatlicher Autorität anzuwenden. Diese Mandatsaufgabe überträgt der Sicherheitsrat einer VN-Intervention meist zu einem ganz bestimmten Zeitpunkt, nämlich dann, wenn nach Kriegsende aus Wahlen eine neue Regierung hervorgegangen ist, die von der internationalen Gemeinschaft als legitimierter Partner betrachtet wird. Militärische Unterstützung soll diesen Regierungen helfen, ihren prekären Herrschaftsanspruch gegenüber nicht-staatlichen Gewaltakteuren durchzusetzen. In der Praxis sind VN-Missionen dazu angehalten, der nationalen Regierung und ihrer Armee dabei zur Seite zu stehen, die staatliche Kontrolle über das nationale Territorium zu erlangen.⁷¹

Allerdings liefert der Terminus »Ausdehnung staatlicher Autorität« breiten Spielraum für Interpretationen. Ebenso wie »robuste Friedenssicherung« kann er eng oder weit ausgelegt werden. Ohne Konkretisierung bleibt der Begriff eine Absichtserklärung des Sicherheitsrats, die aus Sicht der Mission mehr Fragen aufwirft als beantwortet.

Weil das Konzept so unbestimmt ist, lassen sich unter ihm eine Reihe von Maßnahmen subsumieren, die von logistischer Unterstützung der nationalen Armee bis hin zu selbständigen militärischen Operationen reichen. Mandate jedoch sollen sicherstellen,

dass eine VN-Mission die ihr übertragenen Aufgaben kontinuierlich und konsistent erfüllt. Im Kongo hat die VN-Mission dies versäumt und geriet durch ihr zeitlich wie räumlich selektives Vorgehen in die Kritik.⁷²

Die Ausdehnung staatlicher Autorität ist auch politisch heikel. VN-Missionen sollen die staatlichen Akteure lediglich unterstützen, nicht ersetzen. Der Erfolg der Zusammenarbeit hängt also von der Handlungs- und Kooperationsbereitschaft der nationalen Partner ab. Deutlich wird dies etwa im Libanon, wo UNIFIL-Truppen der libanesischen Armee helfen sollen, im Süden des Landes das staatliche Gewaltmonopol durchzusetzen. Das libanesische Militär ist aber aus politischen Gründen nicht in der Lage, dieses Ziel ernsthaft anzugehen, denn das hieße unter anderem, die Hisbollah-Milizen zu entwaffnen. Damit sind auch UNIFIL die Hände gebunden. Ähnlich liegt der Fall in der DR Kongo, wo MONUC die kongolesische Armee im Kampf gegen Rebellen unterstützt. Die Kapazitäten der Armee sind so gering, dass nahezu jede militärische Operation der letzten Jahre in einem Desaster endete, für das auch die Mission verantwortlich gemacht wurde. Ein weiteres Problem sind die zahlreichen schweren Menschenrechtsverletzungen, die Kongos Regierungssoldaten während militärischer Operationen begehen. Seit 2006 hat MONUC mehrfach gewarnt, sie werde ihre Kooperation mit der kongolesischen Armee einstellen. Konsequenzen wurden jedoch kaum gezogen.⁷³

Wenn staatliche Autorität militärisch durchgesetzt werden soll, treten Zielkonflikte auf. Zumindest kurzfristig verschärft jede Militäroperation direkt oder indirekt die Not der Zivilbevölkerung, da sie Flucht und Vertreibung durch Kämpfe und Menschenrechtsverletzungen mit sich bringt. Wie aber sind die Folgen der Erfüllung einer bestimmten Mandatsaufgabe (Ausdehnung staatlicher Autorität) mit der laut VN-Sicherheitsrat wichtigsten (Schutz der Zivilbevölkerung) zu vereinbaren?

Schließlich kann die Unterstützung der Regierung die nationale »Ownership« untergraben. Auch hier kann MONUC als warnendes Beispiel dienen. Solange Blauhelme ein Mindestmaß an Frieden und Sicherheit herstellen, besteht für die nationale Regierung wenig Anlass, eigene Maßnahmen zur Verbesserung der

⁶⁹ Vgl. Christian Schaller/Ulrich Schneckener, *Das Peacebuilding-System der Vereinten Nationen. Neue Mechanismen – neue Möglichkeiten?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2009 (SWP-Studie 6/2009).

⁷⁰ UN-DPKO/DFS, *United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines* [wie Fn. 27], S. 27f; Center on International Cooperation, *Building on Brahimi* [wie Fn. 4], S. 28.

⁷¹ Vgl. zum Beispiel S/RES/1607, 21.6.2005 (Liberia); S/RES/1542, 30.4.2004 (Haiti); S/RES/1701, 11.8.2006 (Libanon); S/RES/1272, 25.10.1999 (Osttimor).

⁷² Tull, »Peacekeeping in the Democratic Republic of Congo« [wie Fn. 52], S. 224f.

⁷³ »UN Congo Head Says Must Back Army, Despite Abuse«, *Reuters*, 11.11.2009.

Sicherheitslage zu ergreifen. Im Kongo bedeutete dies, dass das Mandat der VN-Mission die neu gewählte Regierung von Verantwortung und Reformdruck befreite. Präsident Kabila konnte eine umfassende Reform des Sicherheitssektors nur deshalb hintertreiben, weil die Verantwortung für die Sicherheitslage auch weiterhin in Händen der VN-Mission liegt. Mit anderen Worten: Die Regierung weigert sich, staatliche Kapazitäten zu stärken.

Partnerschaftliches Peacekeeping

VN-Friedenssicherung kann nur effektiver gemacht werden, wenn innerhalb des VN-Systems Veränderungen erfolgen. Immerhin kann zumindest einer Überdehnung der VN entgegengewirkt werden, indem sie von außen entlastet wird. Dies können Regionalorganisationen übernehmen. Die Kooperation zwischen VN und Regionalorganisationen bei der Sicherung von Friedensprozessen ist mittlerweile eher Regel als Ausnahme – dank dem wachsenden Konsens darüber, dass erstens regionale Organisationen ein notwendiger Bestandteil von internationalem Multilateralismus seien und zweitens eine intensivere Zusammenarbeit und Arbeitsteilung zwischen regionalen Organisationen und VN auch praktikabel sei.⁷⁴ Diese Zusammenarbeit sei unerlässlich, um die komparativen Vorteile von Regionalorganisationen bei der Friedenssicherung zu nutzen, Komplementarität herzustellen und damit die VN zu entlasten. Dass partnerschaftliche Friedenssicherung funktionieren kann, wurde in den letzten Jahren mehrfach unter Beweis gestellt, auch wenn Friktionen eine unvermeidliche Begleiterscheinung dieser komplexen Arrangements sind.

Drei Typen partnerschaftlichen Peacekeepings lassen sich anhand der bisherigen Erfahrungen identifizieren:⁷⁵

- ▶ Folgemissionen sind Fälle, in denen regionale Organisationen oder Koalitionen der Willigen selbständig Friedenseinsätze durchführen und nach erfolgreicher Stabilisierung ihre Aufgaben an VN-Missionen abgeben (etwa AU in Burundi, ECOMOG in Liberia, EU in Tschad, multinationale Intervention in Osttimor, perspektivisch die Ablösung der AU-Mission in Somalia). In Kosovo und Bosnien wiederum übernahmen Regionalorganisationen Aufgaben, nachdem die VN abgezogen waren. Die Delegation von Friedensoperationen an regionale

Organisationen erfolgt häufig nach Kapitel VIII der VN-Charta (Sub-Contracting).

- ▶ Bei Parallelmissionen (Co-Deployment) intervenieren Missionen der VN und anderer Organisationen gleichzeitig in einem Konflikt. Es gibt zwei Unterkategorien: a) befristete Militäroperationen Dritter zur Unterstützung der VN (etwa Artemis und EUFOR in der DR Kongo); b) parallel stattfindende zivil-militärische Operationen (etwa VN und Nato im Kosovo, VN und EU in der DR Kongo).
- ▶ Hybride Missionen sind Interventionen, bei denen die VN zusammen mit einer Regionalorganisation eine gemeinsame Mission unter einem Kommando durchführen. Die UNAMID-Mission in Darfur (VN-AU) ist das bislang einzige Beispiel. Schon wegen der organisatorischen Schwierigkeiten, mit denen UNAMID zu kämpfen hat, dürfte die Hybridmission kein zukunftsweisendes Modell sein.

Ausdrückliches Ziel des VN-Generalsekretariats ist es, eine stärker strukturierte, konsistente und verlässliche Form der Zusammenarbeit mit Regionalorganisationen zu entwickeln.⁷⁶ Allerdings fordert es, grundsätzlich zu klären, welcher Natur die Beziehungen und Kooperationen zwischen VN und Regionalorganisationen sind und sein sollen.⁷⁷ Dahinter steht der Gedanke, dass zukunftsfähiges partnerschaftliches Peacekeeping klarer rechtlicher Grundlagen ebenso bedarf wie eines strategischen Rahmens. Bislang hat der VN-Sicherheitsrat wenig Bereitschaft erkennen lassen, diese Grundsatzfragen zu beantworten. Dies mag daran liegen, dass er sich für die Zukunft alle Optionen offenhalten möchte. Noch mehr gilt dies freilich für die Regionalorganisationen: Sie wollen ihre Handlungs- und Entscheidungsautonomie wahren.

Mit Blick auf Afrika, die Region mit dem größten Bedarf an Friedenssicherung, werden künftig zwei Kooperationspartner von überragender Bedeutung für die VN sein: die Afrikanische Union und die Europäi-

⁷⁴ Dieser Konsens spiegelt sich auch in den maßgeblichen Berichten der VN wider, unter anderem bei Kofi Annan, *In Larger Freedom. Towards Security, Development and Human Rights for All*. Report of the Secretary-General, New York, September 2005.

⁷⁵ Center on International Cooperation, *Building on Brahimi* [wie Fn. 4], S. 21.

⁷⁶ United Nations Security Council, *Report of the Secretary-General on the Relationship between the United Nations and Regional Organizations, in Particular the African Union, in the Maintenance of International Peace and Security*, S/2008/186, New York, 7.4.2008, S. 2.

⁷⁷ Ebd., S. 7.

sche Union. Aus drei Gründen liegt es nahe, dass deren partnerschaftliches Engagement zunehmen wird: Erstens haben beide ausdrücklich ihre politische Bereitschaft signalisiert, bei der Friedenssicherung in Afrika größere Verantwortung zu tragen, wenn auch aus unterschiedlichen Motiven. Die EU möchte sich als globaler außen- und sicherheitspolitischer Akteur etablieren, die AU will als panafrikanische Organisation regionale Lösungen für regionale Probleme entwickeln. Zweitens haben beide Organisationen in den vergangenen zehn Jahren sichtbare Fortschritte beim Aufbau ihrer militärischen und zivilen Kapazitäten zur Friedenssicherung gemacht und drittens diese Instrumente in jüngster Zeit immer häufiger eingesetzt.

Ausgeweitet wurden bilaterale Diskussions- und Abstimmungsprozesse zwischen AU und VN sowie zwischen EU und VN. Seit 2007 finden jährliche gemeinsame Konsultationen der Sicherheitsräte von VN und AU statt. Die Abordnung von Personal aus dem VN-Sekretariat an den Sitz der AU soll nicht nur deren Kapazitäten fördern, sondern auch Abstimmung und Koordinierung bei Planung und Durchführung von Missionen verbessern. Die Bemühungen, die Kooperation zwischen EU und VN zu formalisieren, sind weiter vorangeschritten.⁷⁸ Auslöser war die Zusammenarbeit von VN- und EU-Missionen in Bosnien und der DR Kongo im Jahr 2003. Seitdem tagt zweimal pro Jahr ein Steering Committee, das die VN-EU-Kooperation auf vier Ebenen der Friedenssicherung verbessern soll: Planung, Training, Kommunikation und Best Practices. Im Komitee vertreten sind Repräsentanten aus Kommission und Ratssekretariat der EU sowie Delegierte aus DPA und DPKO. Im Juni 2008 verabschiedeten beide Organisationen zudem Richtlinien für gemeinsame Planungsprozesse. Diese sehen die Gründung einer Koordinierungsgruppe vor. Zudem soll ein Austausch darüber stattfinden, welche Elemente in Mandaten enthalten sein sollten, mit denen der VN-Sicherheitsrat die Entsendung einer EU-Friedensoperation autorisiert.⁷⁹

VN und EU treiben also die Institutionalisierung ihrer Kooperation im Bereich der Friedenssicherung voran. Damit ist es sehr wahrscheinlich, dass künftig

EU-Operationen zur Unterstützung der VN entsandt werden.⁸⁰

Die VN-Kooperation mit der AU

In Afrika sind derzeit 71% der weltweit eingesetzten VN-Peacekeeper stationiert. Angesichts dieses Bedarfs könnten die ambitionierten Pläne der AU, eigene Kapazitäten zur Friedenssicherung in Afrika aufzubauen, die VN zumindest mittel- und langfristig entlasten.

Die Beziehungen der VN zur AU unterscheiden sich deutlich von jenen zur EU. Während bei der EU stets im Mittelpunkt steht, was sie zu leisten bereit ist, dreht sich bei der AU alles darum, was sie zu leisten vermag. Ihren politischen Willen, Friedenssicherung zu betreiben, hat sie in Darfur und Somalia hinlänglich unter Beweis gestellt. Wegen ihrer eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten kann die AU aber nur begrenzt effektiver Partner der VN bei der Friedenssicherung sein.⁸¹ Erstens sind die institutionellen Kapazitäten der AU trotz aller Anstrengungen seit 2003 nach wie vor sehr gering. Die VN versucht mit Hilfe ihrer langjährigen Erfahrungen beim Peacekeeping die AU zu befähigen, ihre ehrgeizigen Ziele bei der Friedenssicherung zu verwirklichen, unter anderem mit einem auf zehn Jahre angelegten Programm zum Aufbau von AU-Kapazitäten. Zweitens verfügt die AU kaum über eigene finanzielle Ressourcen, so dass bislang alle ihre Missionen mit Ad-hoc-Zuwendungen externer Geber finanziert werden mussten. Ohne diese Gelder ist die AU nahezu handlungsunfähig. Bislang ist die African Peace Facility der EU das einzige Instrument, das der AU eine verlässliche, wenn auch bescheidene Hilfe zur Finanzierung von Friedensmissionen sichert.⁸²

Eine VN-Expertengruppe hat Vorschläge unterbreitet, um die Abhängigkeit von externen Gebern zu reduzieren. Erstens sollen alle externen Zuwendungen

⁷⁸ Vgl. Council of the European Union, *Joint Statement on UN-EU Cooperation in Crisis Management*, 24.9.2003 und 7.6.2007.

⁷⁹ Markus Derblom/Eva Hagström Frisell/Jennifer Schmidt, *UN-EU-AU Coordination in Peace Operations in Africa*, Stockholm: Swedish Defence Research Agency, 2008, S. 26.

⁸⁰ Matthias Dembinski/Christian Förster, *Die EU als Partnerin der Vereinten Nationen bei der Friedenssicherung*, Frankfurt a.M.: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), 2007 (HSFK-Report 7/2007).

⁸¹ Wolf Kinzel, *Die African Standby Force der Afrikanischen Union*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2008 (SWP-Studie 21/2008).

⁸² 300 Millionen Euro für den Zeitraum 2008–2010. Wie die Erfahrungen der AU-Mission in Darfur gezeigt haben, kann die AU mit dieser Summe gerade einmal ein Jahr lang eine etwa 4000-köpfige Mission finanzieren.

(rund 130!) in einem einzigen Topf zusammengeführt werden. Damit könnten die Flexibilität der AU erhöht und ihre knappen Kapazitäten (Berichts- und Rechnungswesen) entlastet werden. Zweitens soll die AU bei Missionen, die vom VN-Sicherheitsrat nach Kapitel VIII autorisiert werden, auf die Pflichtbeiträge der VN-Mitgliedstaaten im VN-Haushalt zugreifen können. Die Mittel könnten für direkte materielle Hilfe verwandt werden, etwa Logistik, Lufttransport und Besoldung von Truppen.⁸³ Ob sich insbesondere der zweite Vorschlag als zustimmungsfähig erweisen wird, bleibt abzuwarten, denn er würde eine radikale Veränderung des VN-Haushaltssystems erforderlich machen. Einige Staaten, darunter Frankreich und Russland, sind der Auffassung, dass VN-Mittel nicht zur Finanzierung von Missionen durch Dritte eingesetzt werden sollten.⁸⁴

Jenseits der Knappheit von Kapazitäten und Ressourcen ist zu klären, welche Vor- und Nachteile sich aus partnerschaftlicher Friedenssicherung in Afrika ergeben. Grundsätzlich ist eine aktivere Rolle der Regionalorganisationen zu befürworten. In einigen Fällen (Sierra Leone, Burundi) haben afrikanische Friedensmissionen Stabilisierungsprozesse initiiert, die es ermöglichten, anschließend VN-Truppen zu entsenden. Tendenziell reagieren die afrikanischen Organisationen schneller als die VN und haben ein besseres Verständnis der Konflikte und Akteure. Wegen ihrer räumlichen Nähe sind Missionen der AU nicht nur kostengünstiger als die der VN. Auch ist die politische Bereitschaft höher, Missionen trotz widriger Umstände und hoher Opferzahlen durchzuführen und durchzuhalten (siehe Somalia).⁸⁵ Weil ihre Mitglieder mittel- oder unmittelbar von Konflikten betroffen sind, haben Regionalorganisationen in der Regel ein größeres Interesse als der VN-Sicherheitsrat, diese auch zu bearbeiten. In Einzelfällen können räumliche Nähe, regionale Konflikte oder Partikularinteressen einzelner Länder sich freilich auch nachteilig auf die Konfliktbearbeitung auswirken. So sehen

manche Beobachter in Afrika die Gefahr, Regionalmächte könnten Missionen von Regionalorganisationen für ihre Zwecke einspannen. Dieses Argument überzeugt jedoch nicht. Nigeria beispielsweise verfolgt seit dem Übergang zur Zivilregierung 1999 eine Außenpolitik, die den Empfindlichkeiten der Nachbarn stärker Rechnung trägt; Südafrika tut dies ohnehin. Zudem wirkten sich die ordnungspolitischen Gestaltungsansprüche beider Länder in der Vergangenheit positiv auf Prävention und Bearbeitung von Konflikten aus. Wenn aber Nigeria und Südafrika ihren politischen Einfluss und ihre (finanziellen und militärischen) Ressourcen nicht einsetzten, sanken die Erfolgsaussichten regionaler Konfliktbearbeitung in Afrika meist drastisch (so im Tschad und in Somalia).

Man könnte aus der Wirkungslosigkeit der AU-Missionen in Darfur und Somalia sowie der hybriden UNAMID-Mission in Darfur schließen, dass Afrikas Regionalorganisationen keine substantiellen Beiträge zur Friedenssicherung leisten können. Doch dies wäre voreilig. Zum einen stehen diesen Fällen relative Erfolge gegenüber (etwa in Burundi und Sierra Leone). Zum anderen spricht nichts dafür, dass die VN in Darfur erfolgreicher gewesen wären. Auch wenn die VN die AU-Mission in Somalia ablösen, würde dies die Lage kaum grundsätzlich verbessern.

Die AU-Missionen in Somalia und Darfur zeigen aber auch, dass Regionalisierung von Peacekeeping in Afrika eine Kehrseite hat. Aus mehreren Gründen darf die Regionalisierung von Friedenssicherung, das sogenannte Sub-Contracting, nicht zum Automatismus werden. Erstens könnte der VN-Sicherheitsrat damit langfristig seine universale Zuständigkeit für die Gewährleistung von Frieden und Sicherheit aushöhlen. Festigt sich der Trend zum Sub-Contracting, würde die ohnehin schon prekäre kollektive Verantwortung der VN für Friedenssicherung weiter aufgeweicht und selektiver Friedenssicherung Tür und Tor geöffnet werden. Zweitens würde jedes Konfliktland das Niveau und die Qualität von Peacekeeping-Missionen bekommen, die die eigene Region aufzubringen vermag.⁸⁶ Dies wäre politisch und moralisch äußerst problematisch. In Afrika würde dies bedeuten, dass dringliche Peacekeeping-Missionen nicht stattfinden können, weil die AU nicht über die notwendigen finanziellen Mittel verfügt, und dass afrikanische

⁸³ UN General Assembly, *Report of the African Union-United Nations Panel on Modalities for Support to African Union Peacekeeping Operations*, A/63/666 – S/2008/813, New York, 31.12.2008, S. 18f. Einen Präzedenzfall bildet die begrenzte VN-Unterstützung der AU-Mission in Sudan (AMIS) beim Übergang zur UNAMID-Mission. Vgl. S/RES/1706, 31.8.2006.

⁸⁴ Vgl. auch S/RES/1809, 16.4.2008; vgl. Center on International Cooperation, *Building on Brahimi* [wie Fn. 4], S. 22.

⁸⁵ Zu den Vorteilen regionaler Friedenssicherung vgl. Benedikt Franke, »In Defense of Regional Peace Operations in Africa«, in: *Journal of Humanitarian Assistance*, 26.2.2006, <www.jha.ac/articles/a185.pdf>.

⁸⁶ Michael Pugh, »The World Order Politics of Regionalization«, in: ders./Waheguru Pal Singh Sidhu (Hg.), *The United Nations and Regional Security. Europe and Beyond*, Boulder 2003, S. 31–46.

Friedensmissionen durchgeführt werden, deren Fähigkeiten bei weitem nicht an diejenigen der VN heranreichen. Die beiden AU-Missionen in Darfur und Somalia müssen daher als Präzedenzfälle betrachtet werden, die es künftig zu vermeiden gilt. Der VN-Sicherheitsrat schob seine Verantwortung auf die AU ab, obwohl offensichtlich war, dass beide Missionen jenseits begrenzter humanitärer Aufgaben nichts zur Lösung der Konflikte würden beitragen können. Besonders deutlich wurde dies in Darfur, wo die sudanesishe Regierung die Unentschlossenheit der internationalen Gemeinschaft geschickt ausnutzte. Das Ergebnis war eine weitgehend symbolische AU-Friedensmission, mit der alle Beteiligten ihre Interessen wahren konnten: Die sudanesishe Regierung konnte der Mission zustimmen, weil diese offenkundig wirkungslos bleiben würde. Innerhalb der VN herrschte Erleichterung darüber vor, dass sie das Heft des Handelns an die AU abgeben konnte. USA und EU schließlich konnten aufgrund ihrer finanziellen und logistischen Unterstützung für die AU behaupten, etwas unternommen zu haben, um den Konflikt zu stoppen.⁸⁷

Im Sinne der Komplementarität kann die AU wichtige Beiträge zur Friedenssicherung in Afrika leisten, um die VN zu entlasten. Dies setzt aber nicht nur voraus, dass sie ihre Fähigkeiten weiter ausbaut. Auch muss sie Brahimis Kriterien über Sinn und Machbarkeit von Missionen berücksichtigen. Es dient weder den Interessen der AU noch denen der VN, wenn sich die AU auf Peacekeeping-Abenteuer einlässt (wie in Darfur und Somalia), die keine Aussicht auf Erfolg haben.

Die Grenzen der EU-VN-Partnerschaft

Auf der deklaratorischen Ebene sieht die EU sich als Akteur, der bei Krisenprävention und Friedenssicherung seine zivilen und militärischen Fähigkeiten in den Dienst der VN stellt. Angesichts der Überlastung der VN-Friedenssicherung und des immer anspruchsvolleren Anforderungsprofils von VN-Missionen ist es zu begrüßen, dass die EU die VN unterstützen will. Seit 2003 hat sie dies auch mehrfach getan und so teilen einige Beobachter die Selbstwahrnehmung der EU, ein verlässlicher Partner der VN zu sein.⁸⁸

⁸⁷ Gerard Prunier, »The Politics of Death in Darfur«, in: *Current History*, (Mai 2006), S. 199f.

⁸⁸ Dembinski/Förster, *Die EU als Partnerin der Vereinten Nationen*

Gleichwohl liegt auf der Hand, dass es die EU ist, die partnerschaftliche Friedenssicherung definiert und deren Grenzen absteckt. Ihre Entscheidungs- und Handlungsautonomie gebietet es der Union, eine Wahl über ihr Handeln zu treffen. Im Rahmen interner Aushandlungs- und Entscheidungsprozesse beschließt sie autonom, wann, wo und wie sie die VN unterstützt.⁸⁹ Autonomie bedeutet aus Sicht der EU-Mitgliedstaaten, dass die Union sich nicht als Regionalorganisation nach Kapitel VIII der VN-Charta einordnen lassen wird und dass sie die politische und militärische Kontrolle über ihre Operationen wahrt. Die hohe Beteiligung europäischer Soldaten an UNIFIL im Libanon ist wohl eher eine Ausnahme als ein zukunftsweisender Modellfall. Sie wurde nur möglich, weil eine europäisch kontrollierte Strategic Military Cell innerhalb des DPKO eingerichtet wurde.⁹⁰ Eine hybride EU-VN-Friedensmission (analog zur AU-VN-Mission UNAMID) ist auf absehbare Zeit nicht zu erwarten. Größere Flexibilität der EU zur personellen Unterstützung der VN ist allenfalls bei zivilen Missionskomponenten denkbar.

Dem EU-Engagement zugunsten der VN steht die Weigerung der europäischen Staaten gegenüber, große oder auch nur moderate Truppenkontingente für VN-Missionen zur Verfügung zu stellen.⁹¹ Der Anteil europäischer Soldaten an VN-Missionen beträgt weniger als 5%, in den VN-Missionen in Afrika gar nur 1%. Dies kontrastiert auffällig mit der Tatsache, dass die EU drei ihrer bislang fünf militärischen Operationen im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach Afrika entsandt hat, mit immerhin insgesamt 7900 Soldaten seit 2003.⁹² Diese Operationen waren räumlich und zeitlich begrenzt, insbesondere im Kongo, und sollten vor allem als Brücken- oder Standby-Mission fungieren. Wären VN-Missionen mit europäischer Beteiligung (Truppen,

[wie Fn. 80].

⁸⁹ Thierry Tardy, *UN-EU Relations in Crisis Management. Taking Stock and Looking Ahead*, Genf: Geneva Centre for Security Policy, Oktober 2008, S. 16f.

⁹⁰ Dazu ausführlich Ronald Hatto, »UN Command and Control Capabilities. Lessons from UNIFIL's Strategic Military Cell«, in: *International Peacekeeping*, 16 (April 2009) 2, S. 186–198.

⁹¹ Allerdings wurden rund 1000 Soldaten von EUFOR Tchad/RCA nach dem Ende der Operation in MINURCAT überführt.

⁹² Artemis, EUFOR RD Congo und EUFOR Tchad/RCA. Die Operation EU NAVFOR Atalanta (Horn von Afrika) wird hier nicht berücksichtigt, da es sich nicht um eine Friedensmission handelt.

Enabler) nicht von vornherein effektiver gewesen? Hätte sich so vielleicht sogar verhindern lassen, dass eigenständige EU-Operationen bedrängten VN-Missionen später zu Hilfe eilen mussten? Die Antwort lautet wohl nein.

Die VN mussten partnerschaftliches Peacekeeping wohl oder übel als zweitbeste Option akzeptieren, weil ihre Missionen überlastet waren und die EU sich daran so gut wie nicht beteiligten. Für die VN ist es wünschenswert, Zugriff auf die Fähigkeiten der EU zu erhalten.⁹³ Die Verlässlichkeit der EU als Partner der VN bemisst sich aber nicht nur nach den Leistungen, die sie erbringt, sondern auch nach jenen, die sie nicht erbringt. Positiven Beispielen (Artemis, EUFOR RD Congo) stehen jene Fälle gegenüber, in denen die EU entweder Anfragen der VN zurückgewiesen hat⁹⁴ oder zwar grundsätzlich Hilfe zusagte, die sich in der Praxis aber als qualitativ und quantitativ unzureichend herausstellen sollte.⁹⁵ Die Angebote, die die EU tatsächlich unterbreitet, entsprechen nicht notwendig dem, was die VN benötigen. Die Selektivität des EU-Engagements taugt aus Sicht der VN nur begrenzt als Grundlage einer Partnerschaft, die sich durch Erwartungssicherheit auszeichnen soll.⁹⁶

⁹³ Vgl. Sabine von Schorlemer, *Empfehlungen zur »Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) in den Vereinten Nationen (VN)«*, Berlin: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN), 2007 (DGVN Policy Paper 1/2007).

⁹⁴ Tracy McVeigh, »EU Accused of Leaving Beleaguered Congo in the Lurch«, in: *The Observer*, 14.12.2008. Dessen ungeachtet war es politisch sinnvoll, die Entsendung einer EU-Operation zu verweigern, denn dies kam den Friedensverhandlungen im Ostkongo zugute.

⁹⁵ Die VN hegten im Falle von EUFOR Tchad/RCA die Erwartung, dass die Operation als militärische Komponente der VN-geführten Intervention (integrierte Mission) fungieren würde. Auch der Zeitpunkt der EU-Operation war aus VN-Sicht enttäuschend. Von der Idee einer EU-Operation bis zu ihrer Entsendung vergingen sieben Monate.

⁹⁶ Tardy, *UN-EU Relations in Crisis Management* [wie Fn. 89], S. 13.

Fazit und Empfehlungen

Die Krise des VN-Peacekeepings ist das Ergebnis quantitativer Überdehnung und qualitativer Überforderung von Kapazitäten. Diesen Missstand hat der VN-Sicherheitsrat verursacht, indem er immer größere und anspruchsvollere Missionen entsandte. Die infolge des Brahimi-Berichts initiierten Reformen konnten mit dieser Entwicklung nicht Schritt halten. Das DPKO fand sich in einer Situation wieder, in der es Reformen in die Tat umsetzen sollte, während im selben Zeitraum die operativen Anforderungen explodierten. Die zahlreichen Aufgaben und hohen qualitativen Ansprüche des Sicherheitsrats an VN-Missionen sprengen in der Regel deren Fähigkeiten.

Die Bundesrepublik ist ein wichtiger Akteur der VN-Friedenssicherung. Mit einem Anteil von 8,57% ist sie nach den USA und Japan drittgrößter Beitragszahler für VN-Missionen (2009: rund 526 Millionen Euro). Darüber hinaus stellt Deutschland Gestaltungsansprüche auf VN-Ebene, abzulesen unter anderem an der Kandidatur für einen nicht-ständigen Sitz im Sicherheitsrat für die Periode 2011/2012. Damit hat Deutschland ein unmittelbares Interesse daran, VN-Friedenssicherung zu verbessern.

Erstens sollte sich Deutschland aktiv an der Reformdebatte beteiligen, bietet sie doch eine große Chance, VN-Friedenssicherung zukunftsfähig zu machen. Dabei gilt es, Vorschläge zur Klärung grundsätzlicher und konzeptioneller Fragen zu unterbreiten, vor allem dazu, was Peacekeeping zu leisten vermag und was nicht. Nach der hier vertretenen Auffassung wurde der Bogen der Erwartungen an VN-Friedenssicherung in den letzten Jahren überspannt. Dies führte zu Glaubwürdigkeitsverlusten, wenn nicht sogar zur Diskreditierung von VN-Peacekeeping. Mehr Realismus tut not. Dabei geht es nicht darum, VN-Friedenssicherung auf ihre traditionellen Kernaufgaben wie die Überwachung von Waffenstillständen zu beschränken. Die Bundesregierung sollte sich aber dafür einsetzen, dass der Sicherheitsrat eine klare Rangfolge von Aufgaben für die Missionen festlegt. Zudem sollte erwogen werden, die ausufernde Liste von Mandatsaufgaben erheblich auszudünnen, um zu realistischen VN-Mandaten zu gelangen. Sie sollten erstens die Ressourcen widerspiegeln, die einer Mission zur Verfügung stehen. Zweitens sollten sie

berücksichtigen, dass die Kernkompetenzen von VN-Missionen üblicherweise in politischen und sicherheitspolitischen Bereichen liegen, nicht aber in entwicklungspolitischen Feldern im weiteren Sinne (wirtschaftlicher Wiederaufbau, Förderung von Good Governance und anderes mehr). Solche Maßnahmen sind zweifellos notwendig, sollten aber von geeigneten Organisationen inner- wie außerhalb des VN-Systems (UNDP, Peacebuilding-Kommission, bi- und multilaterale Geber und andere) getragen werden.

Zweitens sollte die Bundesregierung eine stärkere deutsche Beteiligung an VN-Missionen in Betracht ziehen. Auch wenn Deutschland seit 1989 bei immer mehr internationalen Friedenseinsätzen mitgewirkt hat, kam der Großteil des Personals in Nato- und EU-Missionen zum Einsatz.⁹⁷ Die deutsche Bereitschaft, militärisches und polizeiliches Personal für VN-geführte Friedensmissionen bereitzustellen, ist ausgesprochen gering, auch im Vergleich zu anderen europäischen Ländern. Von den insgesamt 7720 Soldaten und Polizisten, die an internationalen Friedenseinsätzen teilnehmen (Stand: Juli 2009), entfallen gerade einmal 280 auf VN-Missionen.⁹⁸ Deutschland liegt damit – gemeinsam mit Fidschi – auf Rang 44 der VN-Truppensteller.⁹⁹ Wegen seiner hohen Beteiligung an der Maritime Task Force von UNIFIL (Höchststand: 782 Soldaten) hatte es 2007 zwischenzeitlich Rang 19 belegt.

Die Bundesrepublik setzt also deutsches Personal vorwiegend in Nato- oder EU-Missionen mit eigenständigen Kontingenten, eigenen Kommandostrukturen und selbstbestimmter Dauer ein, ganz im Gegensatz zu seinen offiziellen Verlautbarungen. Denn seit 1989 hat jede Bundesregierung kundgetan, VN-Friedens-

⁹⁷ Es handelt sich um über 200 000 Soldaten, mehr als 5000 Polizisten und mehrere Tausend zivile Experten. Vgl. Winrich Kühne, *Deutschland und die Friedenseinsätze. Vom Nobody zum weltpolitischen Akteur*, Berlin: Zentrum für internationale Friedenseinsätze, 2007, S. 10.

⁹⁸ UNIFIL: 229 Soldaten; UNAMA: 1 Militärbeobachter; UNMIK: 1 Polizist; UNMIL: 6 Polizisten; UNMIS: 5 Soldaten, 5 Polizisten und 26 Militärbeobachter. Der Rest des Personals arbeitet in EU und Nato-Missionen. *UN Mission's Summary Detailed by Country*, Juli 2009, <www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2009/july09_3.pdf>.

⁹⁹ *Ranking of Military and Police Contributions*, <www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2009/july09_2.pdf>.

sicherung sei unabdingbar und müsse gestärkt werden.¹⁰⁰ VN-Missionen sind die einzige dauerhaft zur Verfügung stehende Option der Friedenssicherung und überdies mit einer einzigartigen Legitimität ausgestattet.¹⁰¹ Sicherlich weist nicht nur die Bundesrepublik eine Diskrepanz zwischen personellen und finanziellen Beiträgen auf. Die geringe Beteiligung an VN-Missionen steht Deutschland allerdings nicht gut zu Gesicht, wenn es gleichzeitig seinen Einfluss innerhalb der VN ausdehnen möchte.¹⁰² Zudem können schwache oder scheiternde VN-Missionen Deutschland erhebliche Mehrkosten bereiten, etwa durch die Notwendigkeit humanitärer Hilfe, die Regionalisierung von Konflikten, organisierte Kriminalität, Migration und anderes.

Die Bundesregierung hat es sich offiziell auf Papier geschrieben, die VN und deren Friedenssicherung zu stärken. Da ist es wenig plausibel, wenn sie argumentiert, die im Vergleich zu EU und Nato schwächeren Kapazitäten und Kommandostrukturen der VN seien der Grund für ihre ungenügende personelle Beteiligung an VN-Missionen. Konsequenter wäre das Gegenteil, das heißt ein stärkeres deutsches Engagement. Auch die Risiken für die Einsatzkräfte sind im Zweifelsfall geringer als in Nato- oder EU-Operationen. VN-Friedensmissionen unterliegen deutlich weniger robusten Einsatzregeln; Friedenserzwingung ist keine Aufgabe solcher Einsätze und sollte es auch nicht sein.

Davon abgesehen muss mehr Beteiligung an VN-Friedenssicherung nicht mehr Soldaten heißen. Weil die VN einen umfassenden Ansatz verfolgen, gibt es zahlreiche Möglichkeiten, auch nicht-militärisch zur Friedenssicherung beizutragen. Dazu zählen spezielle Unterstützungselemente (Logistik, Kommunikation, Transport) genauso wie mehr ziviles und polizeiliches Personal. Die Polizei ist integraler Bestandteil von Friedensmissionen und immens wichtig, wenn es darum geht, Friedensprozesse zu befördern und zu festigen, nicht zuletzt durch die Reform des Sicherheitssektors. Als ziviles Instrument hat sie zudem den Vorteil, dass ein Kabinettsbeschluss ausreicht, um deutsche Polizisten an VN-Missionen teilnehmen zu lassen.¹⁰³ Negativ ins Gewicht fallen die bürokrati-

schen – aber überwindbaren – Probleme bei der Rekrutierung für Auslandseinsätze.¹⁰⁴ Weniger schwierig sollte der Einsatz deutscher Militärbeobachter sein, sei es bei Friedensmissionen oder reinen Beobachtermissionen. Obgleich diese Missionen oder Komponenten vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit erfahren, sind sie nach wie vor ein wichtiges Instrument der Friedenssicherung. Deutschland sollte sich am Beispiel der USA orientieren, die den VN mehr Polizisten und Militärbeobachter in Aussicht gestellt haben.¹⁰⁵

Drittens sollte sich Deutschland auch im Rahmen der Europäischen Union für die VN stark machen. Vor allem sollten die EU-Mitgliedstaaten Missionen der VN mit konkreter Unterstützung aufwerten, ob es sich um Personal, Ausrüstung oder Logistik handelt. Schon kleine Beiträge würden VN-Missionen zweifellos effektiver machen und ihnen größeres politisches Gewicht verleihen. Dieses Vorgehen ist sinnvoller, als in Bedrängnis geratenen VN-Missionen unter die Arme zu greifen, indem die EU befristete, aber kostspielige und politisch häufig umstrittene Missionen im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) entsendet. Sie mögen dazu geeignet sein, die internationale Handlungsfähigkeit der EU zu unterstreichen. Zweifelhaft ist aber, ob eine solche Profilierung wirklich dem von der EU vertretenen wirksamen Multilateralismus dient. In Afrika etwa wären in den meisten Fällen eigenständige EU-Operationen zur Unterstützung von VN-Missionen wohl gar nicht erst notwendig geworden, wenn sich die EU-Mitgliedstaaten von vornherein an diesen Missionen beteiligt hätten.¹⁰⁶

S. 5f; Wittig, »Deutschland als aktive Friedensmacht« [wie Fn. 102], S. 439.

104 Kühne plädiert dafür, dieses Problem durch die Übernahme des skandinavischen Modells aufzulösen. Das Auswärtige Amt müsste einen Fonds erhalten, aus dem die Bundesländer Kompensationsleistungen für freigestellte Polizisten bekommen, unter anderem um die entstandenen Personallücken zu schließen. Siehe Kühne, *Deutschland und die Friedenseinsätze* [wie Fn. 97], S. 6.

105 Louis Charbonneau, »U.S. Says Ready to Pay Off UN Peacekeeping Debt«, *Reuters*, 5.8.2009.

106 Vgl. auch die Beiträge in: Muriel Asseburg/Ronja Kempin (Hg.), *Die EU als strategischer Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik? Eine systematische Bestandsaufnahme von ESVP-Missionen und -Operationen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2009 (SWP-Studie 32/2009).

100 »Verdruckste Debatte«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 15.3.2006.

101 Nitzschke/Wittig, *UN-Friedenssicherung* [wie Fn. 45], S. 94.

102 Für weitere Argumente vgl. Peter Wittig, »Deutschland als aktive Friedensmacht. Plädoyer für die Unterstützung des UNO-Peacekeeping«, in: *Zeitschrift für Politik*, 55 (2008) 4, S. 437ff.

103 Kühne, *Deutschland und die Friedenseinsätze* [wie Fn. 97],

Abkürzungsverzeichnis

AU	African Union
DFS	Department of Field Support
DPA	Department of Political Affairs
DPKO	Department of Peacekeeping Operations
DR	Demokratische Republik
ECOMOG	Economic Community of West African States Monitoring Group
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
MINURCAT	Mission des Nations Unies en République Centrafricaine et au Tchad/United Nations Mission in the Central African Republic and Chad
MONUC	Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo/United Nations Organization Mission in DR Congo
Nato	North Atlantic Treaty Organization
OAS	Organization of American States
ONUB	Opération des Nations Unies au Burundi/United Nations Operation in Burundi
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
REC	Regional Economic Community
R2P	Responsibility to Protect
UNAMID	African Union/United Nations Hybrid Operation in Darfur
UNDP	United Nations Development Programme
UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon
UNOSOM	United Nations Operations in Somalia
VN	Vereinte Nationen